Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa, Série 86, nº 10-12, outubro-dezembro/1968, pp. 309-354

A ALIANÇA ATLÂNTICA E AS ARMAS NUCLEARES (*)

MANUEL DIAS GUIMARAES

INTRODUÇÃO

O primeiro pacto regional que surgiu após a segunda guerra mundial foi o de Dunquerque, assinado em 4 de Março de 1947. Era um tratado de aliança e assistência mútua entre a França e o Reino Unido, essencialmente virado contra a Alemanha. Em 21 de Janeiro de 1948, os signatários do Pacto de Dunquerque dirigiram aos três países do Benelux a proposta de celebrar um tratado mais vasto que, além da colaboração económica, social e cultural entre as partes, assegurasse a defesa colectiva na Europa contra qualquer agressor e não apenas contra a Alemanha, pois a política de expansão europeia da União Soviética já suscitava a inquietação por parte dos países da Europa Ocidental.

«Na Hungria, o Partido Comunista lançou desde princípios de 1947 uma campanha violenta contra o Partido dos Proprietários e provocou a detenção de numerosos anticomunistas e até de simples não-comunistas. O Governo de Nagy teve de demitir-se, em 29 de Maio. Novas eleições deram a maioria ao Partido Comunista, que passou a dirigir o Governo e pronunciou, em 21 de Novembro, a dissolução de todos os partidos da oposição. Na Bulgária, o processo foi análogo. Nicolau Petkov, chefe do Partido Agrário e da oposição, foi acusado de ter preparado um golpe de Estado militar, condenado à morte, em 16 de Agosto de 1947, e enforcado em 23 de Setembro. Em 22 de Novembro, toda a organização administrativa do país estava reformada e decalcada sobre o modelo soviético. Em

(*) Dissertação de licenciatura apresentada pelo Autor no Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina, em Maio de 1967.

11 de Novembro, o antigo secretário do Komintern, Dimitrov, tomava o poder e constituía um gabinete comunista. Na Roménia, os membros da oposição foram acusados de conjura após eleições cuja validade não foi reconhecida pelos Anglo-Saxónicos, o Partido Camponês foi dissolvido, em 10 de Outubro de 1947, e o seu chefe, Manin, foi condenado à detenção perpétua, em 29 de Outubro. Anna Pauker sucedeu a Tataresco e o Rei Miguel teve que se demitir, em 1 de Janeiro de 1948. Na Polónia, Mikolajczyk teve de deixar o país, em Novembro de 1947, e o seu partido desapareceu algumas semanas mais tarde.» (1)

A União Soviética também promoveu a instauração de regimes comunistas na Jugoslávia e na Albânia, e a Checoslováquia, por sua vez, passou sob o domínio comunista a seguir ao golpe de Estado de Praga, de 25 de Fevereiro de 1948, que forçou o Presidente Benès a demitir-se e permitiu a instalação de um governo comunista. Parecia então que a expansão comunista poderia alastrar ao resto da Europa se uma resistência adequada não fosse organizada o mais ràpidamente possível.

Em seguimento à proposta da França e da Grã-Bretanha de Janeiro de 1948, uma conferência entre os cinco Estados da Europa Ocidental teve lugar em Bruxelas, de 4 a 12 de Março de 1948, e, em 17 de Março, foi firmado o Pacto de Bruxelas que deu corpo à chamada União Ocidental. Esta organização só podia, porém, prevenir eficientemente o risco de uma agressão soviética desde que apoiada pelos Estados Unidos. Este país, cuja intervenção na segunda guerra mundial foi decisiva para os aliados coligados contra as potências do Eixo, foi o único beligerante que não sofreu as desvastações da guerra. Esta teve por efeito estimular considerávelmente a sua economia, levando-o à posição de primeira potência mundial, posição esta tanto mais incontestada que no plano militar os Estados Unidos eram os primeiros e únicos detentores de uma nova arma revolucionária: a arma atómica.

A iniciativa do pedido de apoio aos Estados Unidos partiu da França que, por intermédio do seu ministro dos Negócios Estrangeiros, Georges Bidault, obteve do Governo americano a promessa de concessão de auxílio com a condição que os países da União Ocidental organizassem prèviamente a sua defesa comum. A atitude das autoridades soviéticas na Alemanha e o bloqueio às zonas de Berlim sob administração ocidental influíram decisivamente no sentido de os Estados Unidos procurarem criar um sistema de defesa baseado em estreita colaboração com a Europa.

Os Estados Unidos, desde o enunciado da doutrina de Monroe, tinham manifestado tendências isolacionistas. No entanto, o Senado norte-americano aprovou, em 11 de Junho de 1948, a resolução n.º 239, proposta pelo senador Vandenberg,

---

(1) Delmas, Claude — *Des illusions aux réalités*, em «L'avenir de l'Alliance Atlantique», Berger-Levrault. Paris, 1961, p. 22.

e segundo a qual se autorizava o Presidente dos Estados Unidos a negociar uma aliança militar com os países da Europa Ocidental em tempo de paz. Foi desta maneira que surgiu o Pacto do Atlântico, assinado em 4 de Abril de 1949 no Departamento de Estado, em Washington, por doze países: Estados Unidos, Canadá, França, Grã-Bretanha, Países Baixos, Bélgica, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Islânda, Itália e Portugal.

O Tratado do Atlântico Norte [1] consta apenas de um preâmbulo e de 14 artigos que definem os seus objectivos para a realização dos quais era então necessário, por um lado, criar uma organização entre os Estados signatários e, por outro lado, aumentar a área de aplicação do tratado com vista a uma maior eficácia desta organização. Pode considerar-se que foi esta a principal tarefa dos Estados membros da Aliança nos primeiros anos da sua existência, isto é, mais precisamente, até 1955.

No que diz respeito à estruturação da organização da Aliança Atlântica, foi criada a Organização do Tratado do Atlântico Norte, correntemente designada pela sigla inglesa NATO (North Atlantic Treaty Organization). O único órgão da NATO que tinha sido estabelecido pelo Tratado do Atlântico Norte era o Conselho, previsto no artigo 9.º. Este Conselho, hoje denominado Conselho do Atlântico Norte, é o principal órgão da Organização que reúne duas vezes por ano os ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados membros. Segundo o artigo 9.º, a função do Conselho é de «examinar as questões relativas à aplicação do Tratado», e ele tem competência para criar os organismos subsidiários necessários, nomeadamente uma comissão de defesa prevista no mesmo artigo 9.º.

Na primeira reunião do Conselho, em Setembro de 1949, estabeleceu-se o Comité de Defesa, constituído pelos ministros da Defesa de todos os países associados, e o comité militar composto pelos seus chefes de Estado-Maior. Este último comité teve com órgão executivo um grupo permanente (standing group) formado pelos representantes de três países: França, Grã-Bretanha e Estados Unidos. O grupo permanente tornou-se ràpidamente um dos órgãos mais importantes da NATO, ao qual competia coordenar a actividade dos cinco grupos regionais de planificação militar criados nessa mesma altura para o norte, o sul e o oeste da Europa, para o Mediterrâneo oeste, para o Canadá e os Estados Unidos e, por fim, para o Oceano Atlântico norte (o North Atlantic Ocean Regional Planning Group, do qual Portugal fazia parte). Dois meses depois, foi criado o comité económico e financeiro composto pelos ministros das Finanças dos doze países. Mas, em 3 de Maio de 1951, os suplentes do Conselho, agindo em nome dos seus Governos, anunciaram em Londres a reorganização do Conselho do Atlântico. Este absorveu o comité de defesa e o comité económico e financeiro e passou a abranger todos os ministros interessados em assuntos do Pacto, isto é, sobretudo os

---

[1] Ver o texto do Tratado em anexo.

ministros dos Negócios Estrangeiros e os ministros da Defesa. Quanto aos organismos militares, houve certas modificações após o deflagrar da guerra na Coreia. Com efeito, esta levou à ideia de uma integração dos exércitos aliados e, consequentemente, foi aprovada, em Setembro de 1950, na Reunião do Conselho do Atlântico, em Nova Iorque, a criação de uma força militar unificada na Europa com um Comandante em Chefe, o Comandante Supremo Aliado na Europa ou SACEUR (Superior Allied Comander in Europe), e um Estado-Maior internacional. Em Dezembro seguinte, o Conselho, reunido em Bruxelas, nomeou o general Dwight Eisenhower primeiro Comandante Supremo dos exércitos da NATO, e a seguir, foi constituído o Estado-Maior Supremo das Forças Aliadas na Europa ou SHAPE (Supreme Headquarters of the Allied Powers in Europe), com o quartel-general perto de Paris. Em Janeiro de 1952, foi também criado o Comando Supremo Aliado do Atlântico com um Comandante em Chefe, o SACLANT (Supreme Allied Commander in Atlantic), e cujo quartel-general foi fixado em Norfolk. Finalmente, criou-se o Comando da Mancha, subordinado ao comité da Mancha composto pelos Chefes do Estado-Maior navais da Bélgica, do Reino Unido e dos Países Baixos.

Deste modo estruturou-se a organização militar básica vigente hoje em dia. Ficaram devidamente articulados o SHAPE, o SACLANT e o Comité da Mancha, completados no outro hemisfério pelo Canadian-United States Regional Planning Group, o único grupo de planificação que não foi substituído. Por último, foi aprovada na sessão de Lisboa de Fevereiro de 1952 a reorganização da própria NATO: o Conselho passou a ser permanente, a organização dispôs de um secretário-geral com amplos poderes e a sede foi transferida de Londres para Paris.

A propósito da área de aplicação do Pacto do Atlântico, convém, em primeiro lugar, considerar o artigo 6.º do Tratado que estipula: «...considera-se ataque contra uma ou várias das Partes: o ataque armado contra o território de qualquer delas na Europa ou na América do Norte, contra os Departamentos franceses na Argélia, contra as forças de ocupação de qualquer das Partes na Europa, contra as ilhas sob jurisdição de qualquer das Partes situadas na região do Atlântico Norte ao norte do trópico de Câncer ou contra os navios ou aeronaves de uma das Partes na mesma região.» Na América do Norte, o Alaska está, portanto, compreendido na área coberta pelo Tratado mas, no que respeita à França, a Argélia deixou de estar incluída na área desde que se tornou independente em 1962. Escolhendo por limite sul o trópico de Câncer, excluíram-se automàticamente da área todas as províncias ultramarinas portuguesas, incluindo Cabo Verde; só ficam então as províncias do continente e os arquipélagos dos Açores e da Madeira.

Convém, em segundo lugar, notar, que o Pacto do Atlântico previa a possibilidade de ampliação da área do Tratado, estipulando no artigo 10.º que: «As Partes podem, por acordo unânime, convidar a aderir a este Tratado qualquer

outro Estado europeu capaz de favorecer o desenvolvimento dos princípios do presente Tratado e de contribuir para a segurança da área do Atlântico Norte...». Os países escandinavos e várias correntes de opinião nacionais eram adversos à ideia de ampliar o Tratado, pois os riscos de conflito seriam correlativamente aumentados e cada país teria de assumir obrigações militares em zonas remotas. Contudo, em 17 de Outubro de 1951, os suplentes do Conselho assinaram em Londres o «Protocolo de acessão ao Pacto da Grécia e da Turquia», o que elevou a catorze o número dos membros da NATO reunidos em Lisboa, em 18 de Fevereiro de 1952. Os técnicos militares viam na ampliação da NATO uma forma eficaz de assegurar a cobertura do flanco sul; além disso, a entrada da Grécia e da Turquia revestia-se nessa altura de particular relevância para a Aliança, forçando, por um lado, a União Soviética a dispersar as suas forças e permitindo, por outro, que as forças aéreas estratégicas da NATO atingissem a Ucrânia e Moscovo.

Depois da acessão da Grécia e da Turquia, o último país a ingressar na Aliança foi a República Federal Alemã. Desde o princípio, a Alemanha Ocidental estava compreendida na área de aplicação do Tratado do Atlântico Norte, pois o artigo 6.º considerava «ataque armado contra uma ou várias das Partes, o ataque armado contra as forças de ocupação de qualquer das Partes na Europa...», e os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França mantinham no território da República Federal e na zona ocidental de Berlim forças nacionais. Ora Berlim era o ponto mais sensível na fronteira entre os dois blocos, e, portanto, a NATO garantia pelo artigo 6.º a não alteração unilateral do «statu quo» da cidade. Esta garantia não deixou de existir mesmo após a retirada de Berlim das forças aliadas, porquanto a nova redacção do artigo 6.º, feita depois da acessão da Grécia e da Turquia, referia-se a «qualquer ... região da Europa onde as forças de ocupação de qualquer das Partes estavam estacionadas à data em que o Tratado entrou em vigor...».

O desencadeamento da guerra na Coreia levou os americanos a comparar a situação da Alemanha Ocidental em relação à Alemanha Oriental com a da Coreia do Sul em relação à Coreia do Norte, os quais chegaram à conclusão que era necessário rearmar a Alemanha Federal. Em Setembro de 1950, na reunião em Nova Iorque do Conselho do Atlântico, os Estados Unidos propuseram então o rearmamento da Alemanha Ocidental, mas colidiram com a oposição da França. Todavia, em 24 de Outubro de 1950, o ministro francês da defesa, René Pleven, propôs um plano para a integração de pequenas unidades alemãs num exército europeu. O Plano Pleven foi o ponto de partida de negociações que conduziram à assinatura em Paris, em 27 de Maio de 1952, do Tratado que instituía a Comunidade Europeia de Defesa (CED). Em França, a Assembleia Nacional recusou-se, porém, a ratificar o Tratado, em 30 de Agosto de 1954. A solução ao problema do rearmamento alemão foi então de admitir, na Conferência que teve lugar em

Paris, de 20 a 23 de Outubro do mesmo ano [1], a República Federal Alemã na Aliança Atlântica com mais um exército nacional colocado sob o controlo da NATO. A acessão da Alemanha Ocidental ao Tratado do Atlântico Norte, que elevava a quinze o número dos membros da Aliança, tornou-se efectiva em 5 de Maio de 1955, quando os acordos de Paris entraram em vigor.

Pode considerar-se que em Maio de 1955 a organização da Aliança estava definitivamente estabelecida e que esta estava em medida de cumprir eficazmente os seus objectivos definidos no preâmbulo do Tratado do Atlântico: «...salvaguardar a liberdade, herança comum e civilização dos seus povos, fundadas nos princípios da democracia, das liberdades individuais e do respeito pelo direito; ...favorecer a estabilidade e o bem-estar na área do Atlântico Norte; ...congregar... os esforços para a defesa colectiva e para a preservação da paz e da segurança...».

★

Sendo a NATO uma organização militar, é forçoso reconhecer que o seu fim principal é a preservação da paz e da segurança mercê do direito de legítima defesa colectiva em que se baseia a Aliança e que se acha definido no artigo 5.º do Tratado nos termos seguintes: «As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas e, consequentemente, concordam com que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou colectiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a acção que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte». Esta definição não apresenta, à primeira vista, qualquer particularidade em relação à concepção clássica da legítima defesa colectiva; mas na realidade o direito de legítima defesa colectiva no quadro da Aliança Atlântica havia de se revestir de um carácter muito especial devido ao aparecimento das armas nucleares. «A simples evolução da técnica de fazer a guerra — sublinha o Prof. Adriano Moreira — encaminha naturalmente para a formação de blocos, aumentando progressivamente o número de Estados marginais, isto é, o número de Estados aos quais não é possível desenvolver com inteira liberdade uma política internacional e até muitas vezes uma política interna, porque não podem nunca ignorar a variável fundamental que se traduz

[1] Participaram nessa Conferência de Paris e também na Conferência de Londres, que a antecedeu e que teve lugar de 28 de Setembro a 3 de Outubro, os cinco países signatários do Pacto de Bruxelas, os Estados Unidos, o Canadá, a Itália e a Alemanha.

na sua posição relativa em face dos blocos.» [1] Assim, o papel primordial que a «arma absoluta» passou a desempenhar na defesa da Aliança, conjugado com o facto de os Estados Unidos serem os únicos detentores de um armamento nuclear susceptível de assegurar eficientemente a defesa de toda a Aliança contra o perigo comunista, fez com que, entre os quinze membros da Aliança, um só, os Estados Unidos, desempenhasse a função de Estado protector, sendo os outros catorze meros Estados protegidos que não podiam contar senão com a protecção do seu poderoso aliado. Verifica-se, por isso, como evidencia o Prof. Adriano Moreira, que «este-regionalismo, que afinal é largamente tributário da evolução técnica que condiciona a estratégia atómica dos nossos dias, acabou por fazer ressuscitar o problema dos Estados directores, elemento que se afigura da maior importância nas crises internas dos blocos soviético e ocidental» [2]. Com efeito, a defesa nacional foi sempre considerada como uma prerrogativa própria dos Estados, pois é o símbolo da sua soberania e uma manifestação da sua independência para com os outros sujeitos de direito na esfera internacional. Por esta razão não se pode separar a defesa da política externa, sendo aquela um instrumento ao serviço desta, e um estudo sobre a Aliança Atlântica e as armas nucleares não se pode apenas limitar à consideração dos problemas estratégicos: é necessário não perder de vista as inter-relações destes problemas com os problemas políticos.

Desde que um país não possa assegurar eficientemente por si só a defesa do seu território e deva entregá-la nas mãos de um aliado mais poderoso, dá-se uma alienação parcial da sua política externa e, consequentemente, uma amputação da sua soberania. Ora, como observou o Prof. Jean-Baptiste Duroselle, «a Aliança é Atlântica, mas a política externa americana é mundial» [3], e é natural que os interesses dos Estados Unidos e os dos seus aliados europeus não coincidam necessàriamente, não sòmente à escala europeia mas também e principalmente à escala mundial. «Por vezes, chegou-se até à situação paradoxal — apontada pelo Prof. Henrique Martins de Carvalho — de os aliados na área do Pacto prosseguirem, fora dela, políticas externas diametralmente ou quase diametralmente opostas, se não inimigas, em aspectos primordiais.» [4]

O monopólio nuclear americano provocou na realidade dois efeitos de natureza contraditória. Por um lado, constituiu um elemento favorável à coesão da Aliança, mas, por outro lado, a situação de dependência política dos Estados

---

[1] Moreira, Adriano — *Ideologias Políticas* — Introdução à história das teorias políticas. Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina. Lisboa, 1964, p. 170.

[2] Moreira, Adriano — *Ideologias Políticas*, p. 170.

[3] Duroselle, Jean-Baptiste — *The future of the Atlantique Community*, em «International Journal» (Canadian Institute of International Affairs), vol. XXI, n.º 4. Autumn, 1966, p. 425.

[4] Carvalho, Henrique Martins de — *Política externa portuguesa relacionada com o Atlântico*, em «Cabo Verde, Guiné, São Tomé e Príncipe», Curso de extensão universitária, ano lectivo de 1965-1966. Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina, p. 683.

protegidos a que conduzia esse monopólio foi uma fonte de divergência entre os membros e um elemento dissolvente da Aliança. Ora, verifica-se que estes dois efeitos não se fizeram sentir simultâneamente com a mesma intensidade. Num primeiro período preliminar que corresponde aos dez primeiros anos da Aliança Atlântica, o efeito de coesão do monopólio nuclear americano foi indiscutìvelmente predominante, mas a partir de 1960 e devido a alterações ocorridas nos domínios político, económico e militar, as primeiras divergências começaram a aparecer no seio da Aliança, dando origem a um grande debate que opõe ainda hoje, por um lado, os Estados Unidos e, por outro, um grande número de europeus cuja posição extremista é representada pelo general De Gaulle.

PARTE I

OS PRELIMINARES — 1949-1959

CAPÍTULO I — *O FENÓMENO NUCLEAR E A POLÍTICA AMERICANA*

a) *O fenómeno nuclear*

1. *As armas nucleares e sua evolução*

O fenómeno nuclear representa uma novidade no domínio militar, cuja relevância foi verificada pùblicamente, pela primeira vez, no dia 6 de Agosto de 1945 e, pela segunda vez, três dias depois. Refiro-me aos bombardeamentos de Hiroshima e Nagasáqui, que puseram termo à segunda guerra mundial, provocando a capitulação do Japão. Estes bombardeamentos têm uma grande importância histórica, visto que foram até hoje os únicos casos de utilização das armas nucleares em tempo de guerra, isto é, as únicas experiências que concretizaram o terrível poder de destruição das novas armas, embora em 1945 estas estivessem apenas no início da sua existência.

Foi, com efeito, no fim da segunda guerra mundial que os Estados Unidos conseguiram construir em segredo as primeiras bombas atómicas. Em 8 de Maio de 1945, houve o armistício com a Alemanha, mas os Estados Unidos ficavam em guerra contra o Japão e a luta anunciava-se ainda muito longa por causa da resistência encarniçada dos Japoneses que, apesar das derrotas que já tinham sofrido, recusavam render-se. O Presidente Truman, que sucedeu a Roosevelt após a morte deste último, em 12 de Abril de 1945, resolveu então acelerar a conclusão do segundo conflito mundial pelo emprego das armas novas de que os Estados Unidos já dispunham. Em 6 de Agosto, um bombardeiro americano lançou sobre a cidade de Hiroshima só uma bomba atómica que fez 12 000 vítimas por quilómetro qua-

drado. Houve 80 000 mortos e 70 000 feridos. Em 9 de Agosto, outra bomba atómica foi lançada sobre Nagasáqui e provocou destruições também consideráveis. Os efeitos psicológicos desses dois bombardeamentos foram tais que pouco tempo depois o Japão capitulou.

Essas duas bombas atómicas eram bombas de cisão. A primeira era constituída por urânio 235 extraído de urânio natural 238 por meio de um processo excessivamente custoso e a segunda era constituída por plutónio [1]. A potência de cada uma atingia quase 20 kilotones de trotil ou TNT (trinitrotolueno), o que corresponde a 20 000 toneladas de explosivo clássico. Os seus efeitos foram triplos:

— mecânicos ou de sopro, provocando demolições;

— térmicos, provocando incêndios;

— radioactivos, por radiação imediata ou diferida.

O quadro seguinte [2] resume os efeitos comparados das duas bombas de Hiroshima e Nagasáqui, por um lado, das 1667 toneladas de bombas ordinárias lançadas sobre Tóquio, em 9 e 10 de Março de 1945, por outro lado.

	Hiroshima	Nagasáqui	Tóquio	Média de 93 ataques sobre as cidades
Número de aviões	1	1	279 1667 toneladas de bombas ordinárias	— 1229 toneladas de bombas ordinárias
Densidade populacional por km²	14 000	25 000	50 000	—
Superfície devastada em km²	1,8	0,7	6,1	0,7
Mortos e desaparecidos	70 000 80 000	35 000 40 000	83 600	1 850
Feridos	70 000	40 000	162 000	1 830
Taxa de mortalidade por km²	5 800	7 700	2 000	390
Vítimas por km²	12 000	16.500	4 500	800

[1] O plutónio é outro explosivo atómico que foi descoberto. É um subproduto do funcionamento das pilhas e centrais nucleares, difícil e perigoso de obter. No entanto, o seu custo é muito menos elevado que o do urânio 235 e, em consequência, pode ser obtido por pequenas e médias potências.

[2] Blackett, P. M. S. — *Military and political consequences of atomic energy*. Turnstile press. London, 1949, p. 37.

Pode admitir-se que uma dessas bombas destrói toda a vida num raio de 1300 metros, seja qual for a protecção, e que, num raio duplo, as destruições ainda são muito importantes e os seres vivos não protegidos são gravemente queimados, irradiados ou soprados. O principal inconveniente era o grande tamanho dessas bombas. No entanto, desde 1945 para diante, houve grandes aperfeiçoamentos que vieram modificar consideràvelmente as características dessas armas. É esta evolução que convém agora traçar antes de considerar as consequências que as armas nucleares acarretam, tanto no domínio militar como no domínio político.

As armas nucleares evoluíram essencialmente no que diz respeito a duas das suas características: a potência e o alcance dos seus vectores, isto é, dos meios que a transportam. É interessante notar desde já que essas duas características evoluíram cada uma em sentidos contrários e quase simultâneamente. Com efeito, no respeitante à potência das armas nucleares, assistiu-se a um aumento desta, por um lado, e à sua diminuição, por outro. O mesmo se verifica quanto ao alcance.

Como já dissemos, a potência da bomba atómica de Hiroshima era de cerca de 20 kilotones de trotil. Os primeiros aperfeiçoamentos consistiram no aumento da potência, que foi em pouco tempo duplicada, e na redução do volume necessário, o que permitiu fabricar bombas e projécteis de dimensões reduzidas. Mas a partir de 1952 um novo princípio permitiu construir engenhos muito mais potentes ainda. Trata-se da fusão de elementos ligeiros compostos de hidrogénio provocada por uma explosão atómica. A potência das bombas fabricadas a partir deste princípio calcula-se em milhões de toneladas de trotil, isto é, em megatones. As armas nucleares de fusão, chamadas termonucleares, podem atingir potências mil vezes maiores às das armas atómicas de cisão. Contudo, convém notar, que os efeitos mecânicos produzidos pelas armas nucleares são proporcionais ao aumento da potência na ordem de 10 por 1000, o que significa, por outras palavras, que uma carga nuclear por exemplo 1000 vezes mais potente aumenta apenas dez vezes o raio das destruições severas. Assim, a bomba de Hiroshima, de 20 kilotones, provocou desvastações graves num raio de 1300 metros e o raio de destruições severas da bomba termonuclear americana de 20 megatones que explodiu em 1 de Março de 1954 foi fixado a 13 km [1].

Só um engenho termonuclear poderia destruir totalmente cidades como Paris ou Londres. Se explodisse em altitude [2], os seus efeitos térmicos seriam tais que provocariam incêndios a distâncias superiores a 50 km. Além destes efeitos, convém também fazer referência aos efeitos radioactivos, caso as explosões sejam reali-

---

(1) Os efeitos das bombas de 20 megatones foram emendados em 1957; o raio de destruições severas, segundo as primeiras avaliações, era de 18 km.

(2) Desde que a altitude da explosão atinja 25 km, a intensidade dos efeitos térmicos é sensìvelmente 2,4 vezes maior que a da explosão de mesma potência em baixa altitude.

zadas em pequena altitude. As poeiras radioactivas levantadas pela explosão podem, com efeito, recair e contaminar zonas num raio de 100 km.

Actualmente existem armas cuja potência pode atingir 100 megatones. É interessante comparar a extensão de certas grandes aglomerações com a extensão dos efeitos produzidos por armas nucleares de 20 kilotones e de 20 ou 100 megatones:

	Destruições severas	Incêndios severos
20 KT	1,3 km de raio	Dezenas de km²
20 MT	13 km de raio	Centenas de km²
100 MT	29 km de raio	Milhares de km²

Em comparação, o raio da zona urbana de Paris é de 5 a 7 km, o da zona urbana de Londres de 5,5 a 15 km, o de Nova Iorque (Manhattan) de 2 a 11 km e o de Lisboa de 3 a 4 km.

Estas armas nucleares de grande potência não podem ser empregadas no campo de batalha e, por conseguinte, são armas de utilização estratégica. Pareceu, contudo, necessário construir armas de potência muito mais reduzida e de utilização táctica. Deu-se, por isso, a miniaturização das cargas nucleares — da ordem de alguns kilotones apenas — e apareceram as armas nucleares tácticas que podem servir de apoio às armas convencionais no campo de batalha.

O alcance das armas nucleares evoluiu sobretudo em função dos vectores. Aqui também se verifica, por um lado, um aumento do alcance e, por outro, uma diminuição. O primeiro vector foi o avião bombardeiro cujo raio de acção é de vários milhares de quilómetros, sendo o máximo de 8000 mais ou menos. Estes bombardeiros tornaram-se cada vez menos eficientes, principalmente por causa do desenvolvimento dos meios de defesa activa. Para superar este problema, os Americanos tentaram construir engenhos ar-terra de alcance médio que pudessem ser disparados dos bombardeiros e que, além da maior invulnerabilidade que davam a estes, aumentavam o seu raio de acção efectivo. Mas o lançamento desses mísseis a partir de aviões em voo põe um problema muito melindroso, pois não é fácil calcular com precisão as coordenadas do avião na altura do lançamento e, consequentemente, a trajectória que os mísseis devem seguir.

O papel desempenhado pelos bombardeiros foi muito reduzido desde que apareceram os mísseis balísticos. O míssil balístico é um projéctil que segue uma trajectória balística em grande altitude e cai sobre o seu objectivo com uma velo-

cidade muito grande que não permite que seja destruído em voo [1]. Esses mísseis foram aperfeiçoados tanto na União Soviética como nos Estados Unidos. No que respeita ao alcance, o aumento foi devido à criação de vários andares que se acendem sucessivamente na primeira parte da trajectória. Desta maneira foram primeiro criados os mísseis balísticos de alcance médio e intermédio. Os MRBM (Medium Range Ballistic Missile) têm um alcance máximo de 1800 a 2000 km e os IRBM (Intermediate Range Ballistic Missile) um alcance de 2000 a 4500 km. Apareceram a seguir os mísseis balísticos intercontinentais, ou ICBM, cujo alcance ultrapassa os 10 000 km, podendo atingir cerca de 16 500 km no máximo. Ao aumento do alcance correspondeu um aumento da precisão e da velocidade. Admite-se que a precisão pode ser de 1/1000 da distância percorrida, o que permite, dado o raio dentro do qual as ogivas nucleares provocam danos, destruir qualquer objectivo com estes engenhos. Quanto à velocidade, o tempo que um bombardeiro levaria para percorrer a distância que separa os Estados Unidos da União Soviética seria de cinco horas, ao passo que um míssil balístico percorreria a mesma distância em meia hora aproximadamente.

Por outro lado, a substituição dos mísseis de combustível líquido que necessitam de muito espaço e, principalmente, muito tempo para a preparação do seu lançamento, por mísseis de combustível sólido e de arranque rápido, permitiu diversificar largamente as bases de lançamento: silos subterrâneos, submarinos, aviões, navios, caminhos de ferro. Este progresso técnico veio dificultar a destruição das armas nucleares, o que aumentava a sua invulnerabilidade, e o alcance dos mísseis foi também sensivelmente aumentado, porquanto estes podiam ser lançados de bases móveis — aviões, submarinos e navios —, cujo raio deve ser tomado em conta [2].

A diminuição do alcance das armas nucleares, que corresponde à diminuição da sua potência, tinha por fim tornar possível o emprego dessas armas no campo de batalha, o que lhes permitiria desempenhar um papel táctico. Já não se trata então de milhares mas apenas de algumas centenas de quilómetros. A vantagem das armas nucleares tácticas é de poder compensar uma inferioridade no domínio convencional, mas, em contrapartida, a utilização dessas armas pode apresentar o perigo de desencadeamento de uma guerra nuclear em maior escala por causa da transposição do patamar nuclear. Na realidade, as armas nucleares tácticas tornaram difícil a distinção entre a guerra convencional e a guerra

---

[1] Os Soviéticos, segundo parece, equiparam a sua defesa activa com mísseis antimísseis. Os Americanos também já construíram mísseis antimísseis do tipo Nike. Um deles, lançado da Califórnia, conseguiu interceptar um míssil lançado do Alaska, mas a trajectória deste último já era conhecida, o que facilitava muito a intercepção.

[2] Por exemplo, se o raio de acção de um bombardeiro lança-mísseis for de 6000 km e se os mísseis ar-terra que transporta tiverem um alcance de 1000 km, o alcance efectivo destas armas é de 7000 km.

nuclear por ter suprimido a continuidade que existia ao princípio entre as armas clássicas e as armas nucleares.

Para completar o estudo do facto nuclear resta agora considerar as consequências do aparecimento das armas nucleares no domínio da estratégia e no domínio político.

2. *As consequências do aparecimento das armas nucleares*

Como acentuou o Prof. Arias (1), «não é exacta a ideia, que alguns têm, de que a arma atómica, os foguetões e os foguetes não são mais do que uma arma como as existentes até 1945, com a única diferença de ser muito mais potente. Esta visão tem de ser afastada. A arma nuclear, quanto à potência, não tem possibilidades de comparação com qualquer das armas que o homem vem utilizando desde há 5000 anos até agora» (2).

Com efeito, a potência das armas nucleares é tal que desde logo os seus detentores procuraram explorar os efeitos psicológicos que elas eram susceptíveis de produzir. Os bombardeamentos de Hiroshima e Nagasáqui, demonstrando ao mundo o terrível poder de destruição das novas armas que estavam nas mãos dos Americanos, provocaram entre os homens uma impressão considerável, dominada pelo temor. E, como sublinha o Prof. Henrique Martins de Carvalho, «quando existe não apenas o risco das modestas armas atómicas iniciais, mas o das bombas de hidrogénio e cobalto, ou seja, de meios de destruição sem paralelo, relativamente aos quais são tímidos brinquedos os que arrasaram Hiroshima ou Nagasáqui, nenhum país pode dar-se ao luxo e ao prazer medieval de guerrear» (3). Apareceu então uma nova estratégia: a estratégia da dissuasão. Esta tem por fim desencorajar o agressor potencial de exercer uma acção coercitiva pela ameaça de represálias que tornariam essa agressão não compensadora. Segundo a expressão do general Beaufre, a dissuasão é «a paz pelo perigo» e tem uma dimensão negativa que a opõe à acção coercitiva de dimensão positiva, visto que, no primeiro caso, trata-se de impedir uma agressão coercitiva por parte do adversário ao passo que, no segundo caso, trata-se de forçar o adversário, por meios coercitivos, a não resistir.

«Com a estratégia da dissuasão, do que se trata — aponta o Prof. Garcia Arias — é de impressionar o adversário ao ponto de o impedir que utilize a sua força ofensiva. Para isso, para que essa impressão seja forte e poderosa, há que

(1) Numa conferência proferida no Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina.

(2) Arias, Garcia — *As transformações das relações internacionais no século XX*, em «Estudos Políticos e Sociais». Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina, 1966, vol. IV, n.º 2, p. 432.

(3) Carvalho, Henrique Martins de — *Política externa portuguesa relacionada com o Atlântico*, já cit., p. 684.

ter uns meios formidáveis, uma capacidade de destruição tal que o inimigo a tema o bastante para que de maneira alguma se atreva a pôr em movimento a sua própria força de destruição. Esta é a base da denominada estratégia de dissuasão, dentro da qual há também diversas modalidades.» [1]

É claro que a situação de um país detentor de armas nucleares é diferente conforme o agressor potencial possui ou não essas armas. Em 1945, os Americanos eram os únicos possuidores das armas atómicas mas, quatro anos mais tarde, em 1949, eles perderam o monopólio quando os Soviéticos realizaram por sua vez a primeira explosão atómica.

No caso de um só antagonista ser detentor de armas nucleares, estas nem sempre podem dissuadir efectivamente o agressor potencial, visto que no que diz respeito ao seu emprego há um problema humano que pode vir a neutralizar completamente o efeito psicológico da dissuasão. Com efeito, se a agressão for menor, é moralmente difícil desencadear represálias nucleares. Estas só podem, portanto, ter algum crédito no caso de uma agressão de certa envergadura.

Se os dois antagonistas possuem cada um armamento nuclear, já não é apenas o factor humano ou moral que torna ineficaz a dissuasão no caso de uma agressão menor, mas sim a capacidade recíproca de represálias nucleares. No entanto, a dissuasão pode ser eficiente para evitar uma agressão importante, mas sob certas condições:

— oportunidade de detecção e velocidade de reacção ao primeiro ataque nuclear;

— capacidade moral de reacção ao primeiro ataque nuclear;

— capacidade de sobrevivência funcional das armas de represália, o que diz respeito à capacidade de penetração dos vectores do primeiro ataque nuclear nas defesas activas e à capacidade de destruição das armas nucleares do primeiro ataque nuclear em face das defesas passivas [2];

— capacidade de penetração dos vectores de represálias nas defesas activas;

— capacidade de destruição das armas nucleares de represália em face das defesas passivas. A este problema está ligada a luta entre o pro-

---

[1] Arias, Garcia — *As transformações das relações internacionais no século XX*, p. 434.

[2] O crédito das represálias repousa, neste caso, na existência de uma força de dissuasão restante (second strike force) suficiente depois de um primeiro ataque nuclear (first strike) desencadeado pelo agressor.

jéctil e a couraça: por um lado, a precisão, a potência e o número das armas nucleares estratégicas aumenta constantemente — no que respeita ao projéctil —, mas, por outro lado, a invulnerabilidade das forças de represália aumenta também constantemente (¹).

Pode também haver várias situações de dissuasão: «Suponhamos dois países, A e B, empenhados na preparação da dissuasão. Os riscos e as vantagens da sua posição determinam para cada um deles, unilateralmente, as seguintes situações de dissuasão:

1) *Situação estável* — Se corre demasiados riscos, quer na acção, quer na reação.

2) *Situação instável* — Se os riscos que podem correr são suportáveis, tendo assim vantagem em ser o primeiro a agir.

3) *Situação muito instável* — Se os riscos que pode correr são mínimos, desfrutando de nítida vantagem se tomar a iniciativa.

Considerando agora os dois países como adversários, um oposto ao outro, as situações anteriores podem combinar-se originando as situações bilaterais seguintes:

1) *Situação bi-estável* — Se, pelos riscos que podem correr, nenhum tem vantagem em agir ou reagir.

2) *Situação bi-instável* — Se os riscos são suportáveis para qualquer deles, tendo assim vantagem em ser o primeiro a agir.

3) *Situação bi-muito instável* — Se os riscos são mínimos para qualquer deles se tomarem a iniciativa de acção.

4) *Situação de superioridade absoluta de dissuasão* — A do país A, por exemplo, se gozar de dissuasão muito instável (completa liberdade de acção) e se o país B se encontrar em dissuasão estável (paralisado).

5) *Situação de superioridade relativa* — A do país A, por exemplo, se, mantendo-se o país B em dissuasão estável, apenas gozar de dissuasão instável.

(¹) Os meios de assegurar a invulnerabilidade dos mísseis são essencialmente em número de quatro: a protecção (silos blindados enterrados, por exemplo), a multiplicação, a dispersão e a mobilidade (aviões e submarinos lança-mísseis, rampas móveis em terra).

Estas combinações encontram-se sintetizadas no seguinte quadro:

	Situações de dissuasão	Do país A — Estável	Do país A — Instável	Do país A — Muito instável
Do país B	Estável	Bi-estável	Superioridade relativa de A	Superioridade absoluta de A
Do país B	Instável	Superioridade relativa de B	Bi-instável	Bi-instável com superioridade de A
Do país B	Muito instável	Superioridade absoluta de B	Bi-instável com superioridade de B	Bi-muito instável

O estudo da dissuasão num âmbito multilateral, isto é, num âmbito em que intervenham mais de duas potências nucleares, origina situações de dissuasão muito complexas, como lògicamente se depreende do quadro acima (1).

É de notar, em primeiro lugar, que este estudo repousa sobre a noção do risco que é muito aleatória. É, com efeito, forçoso reconhecer que a avaliação do risco é feita por aqueles que têm o poder de decidir do emprego das armas nucleares, isto é, geralmente, os chefes de Estado ou de Governo. Ora, estes mudam mais ou menos regularmente e com êles a avaliação do risco pode também mudar, embora a situação seja a mesma.

Em segundo lugar, dizer que o país A, por exemplo, tem uma superioridade sobre o país B não significa que o primeiro vai necessàriamente praticar uma agressão contra este último. A agressão só terá lugar se as vantagens que pode trazer compensarem os riscos. Portanto, se um pequeno país tiver, depois de ter sofrido um primeiro ataque nuclear, uma força nucelar «restante» com uma capacidade destrutiva suficiente para provocar, em represália, no território do agressor, devastações limitadas mas inaceitáveis, a agressão torna-se afinal de contas não compensadora. Por isso, o agressor potencial não se arriscará a desencadear uma guerra nuclear contra esse pequeno país. É esta a situação a que se chama dissuasão proporcional.

(1) Alves, José Lopes — *Estratégia*. Lições feitas ao curso do Estado-Maior do Instituto de Altos Estudos Militares de Lisboa, 1967, vol. II, p. 237.

Por fim, o facto de o país A ter uma superioridade sobre o país B não significa que aquele pode dissuadir este de qualquer agressão contra o seu território ou o território de um país aliado, pois, por razões de ordem moral, a credibilidade do emprego das armas nucleares em represália a uma agressão menor ou de tipo clássico é muito reduzida, se não for nula.

No domínio militar, a estratégia da dissuasão é, portanto, a consequência essencial do aparecimento das armas nucleares, mas o factor nuclear veio-o também alterar notàvelmente, no domínio político, as relações internacionais.

A monstruosidade das armas nucleares, devido ao seu terrível poder destrutivo, faz com que a não utilização dessas armas seja desejada tanto pelos seus detentores, por motivos morais e humanos, como pelos adversários destes, por receio das desvastações de que o seu território poderia ser objecto. Este desejo é tanto mais forte de um lado como de outro que tanto os Estados Unidos como a União Soviética possuem a arma absoluta, o que torna a dissuasão recíproca. Por isso, o desarmamento nuclear veio a ser um dos temas mais salientes da política internacional do segundo após-guerra. No entanto, para que as armas nucleares não sejam efectivamente empregadas, é necessário deixar entender que elas poderiam ser utilizadas em certas circunstâncias, senão a dissuasão não teria nenhum valor, porquanto não existiria a ameaça. Raymond Aron, no seu livro *Le grand débat*, sobre a iniciação à estratégia atómica, escreveu a esse respeito: «A única função desempenhada pelas armas nucleares foi a de tornar inútil o seu emprego militar.» O seu emprego diplomático, pelo contrário, foi muito importante, pois, como observou o mesmo Raymond Aron, «a ameaça com resrespeito ao inimigo era implícita nas relações internacionais de todos os tempos. Mas nunca a ameaça foi tão desmedida, nunca a dissuasão foi tão constante e tão organizada, nunca armas não utilizadas pesaram com tanto peso, senão sobre o curso dos acontecimentos, pelo menos sobre os diálogos entre os Estados» [1]. Isso deu lugar a «uma luta de material, que se não empregava mas que era preciso ter, e cada vez mais aperfeiçoado» [2]. Esta é, portanto, a principal consequência verdadeiramente revolucionária do fenómeno nuclear no domínio político, consequência que o Prof. Adriano Moreira não deixou de sublinhar ao afirmar que «as crises internas da NATO e do bloco soviético estão directamente relacionadas com o axioma da necessária relação entre uma diplomacia e uma força efectiva, embora a razão entre estes dois elementos dependa dos objectivos definidos exclusivamente pela política. A decisão de De Gaulle no sentido de obter uma *force de frappe*, as propostas das Bahamas, feitas por Kennedy e MacMillan, no sentido da criação de uma força nuclear interaliada, e da criação, até 1970, de uma força nuclear multilateral, ... são apenas os aspectos públicos de uma conclusão geral,

---

[1] Aron, Raymond — *Le grand débat*. Calmann-Lévy. Paris, 1963, pp. 8-9.

[2] Arias, Garcia — *As transformações das relações internacionais no século XX*, p. 433.

a qual é a de que nenhum país tem peso que valha nas decisões internacionais se não dispuser de um poder nuclear» [1].

É também no domínio político que se inscreve a responsabilidade do início de um conflito nuclear cuja decisão, pelo carácter dramático e pela gravidade que reveste, deve ser tomada pelos mais altos representantes do poder. A propósito desta decisão, é necessário considerar dois factos. Primeiro, só uma nação moralmente preparada pode ter a pretensão de saber durar até ao êxito pretendido. Segundo, este êxito requer também, desde o tempo de paz, uma preparação material adequada, a constituição de uma defesa passiva que é, em regra, complexa e extraordinàriamente dispendiosa.

Mas, além destas consequências que só dizem respeito às potências possuidoras de armas nucleares, é preciso também fazer referência a outras, em número de duas principalmente, relativas às potências que não possuem armas e que estão ligadas às primeiras no seio de uma aliança.

A primeira destas consequências respeita à independência dos Estados. A existência das armas nucleares estabeleceu uma diferenciação entre as potências que as possuem e as que as não possuem, diferenciação esta que no seio da uma aliança como a Aliança Atlântica havia de revestir particular importância. Com efeito, o facto de os Estados Unidos serem detentores de 97 % do armamento nuclear estratégico confere-lhes uma posição predominante sobre os seus aliados: a posição de Estado protector. Os aliados europeus dos Estados Unidos, por não possuírem o armamento nuclear que veio a ser o único capaz de impedir a expansão dos Soviéticos para além da cortina de ferro e de assegurar a paz na Europa, encontraram-se desta maneira na situação, nem sempre muito agradável, de Estados protegidos. O principal inconveniente desta situação é de reduzir a soberania externa destes Estados, visto que não podem assegurar a sua defesa pelos seus próprios meios, o que os torna pollticamente muito dependentes dos Estados Unidos. Esta observação poderia parecer sem grande interesse, pois não é uma novidade existirem Estados protectores e Estados protegidos dentro de uma aliança, se não houvesse entre os Estados protegidos da NATO potências como a Grã-Bretanha e a França que ainda alguns anos antes de ingressar na Aliança Atlântica, até 1939, eram potências de primeiro plano que desempenhavam o papel de Estados protectores. Esta mudança foi apontada pelo Prof. Garcia Arias que, na mesma conferência proferida no Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina, lembra que, no XII Convénio aprovado na Haia em 1907, se mencionam umas oito potências consideradas como os grandes poderes da época e entre as quais figuram a Alemanha, a França, a Grã-Bretanha e a Itália [2], potências que hoje se encontram integradas na NATO. Ora, como observa

---

[1] Moreira, Adriano — *Ideologias políticas*, já cit., p. 170.
[2] Arias, Luís Garcia — *As transformações das relações internacionais no século XX*, p. 407.

depois o mesmo professor, «foi uma guerra total, a de 1939-1945, que produziu o afundamento das principais potências do que então se chamou o «Pacto Tripartido». Mas isso também se registou nos chamados vencedores [1] e entre eles principalmente a França e a Grã-Bretanha. Conclui então o Porf. Garcia Arias: «Desde aquele momento, por conseguinte, simplificou-se ao máximo o equilíbrio: uma superpotência oriental — a União Soviética; uma superpotência ocidental — os Estados Unidos; e os demais Estados são atraídos bipolarmente ... As superpotências têm todo o poderio, e depois delas não existem mais do que potências médias ou pequenas potências.» [2]

O outro aspecto político resultante do aparecimento das armas nucleares e que diz respeito aos Estados que as não possuem é o do *contrôle* do emprego dessas armas. Já que o agressor potencial contra o qual foi constituída a Aliança Atlântica — a União Soviética — também tinha realizado a sua primeira explosão atómica em 1949 e a primeira explosão termonuclear em 1953, a situação dos aliados dos Estados Unidos era bastante perigosa porque havia o risco de represálias nucleares da União Soviética no caso de os Americanos desencadearem primeiramente uma guerra nuclear. Com efeito, era muito provável que as represálias da União Soviética fossem exercidas contra a Europa, dado que esta ficava mais próxima daquela do que o continente norte-americano, e dada também a presença militar dos Americanos na Europa Ocidental onde mantêm várias divisões. Por estas razões, pareceu que o emprego das armas nucleares não apresentava apenas um risco de represálias e de destruições inaceitáveis para os Americanos — cujo território até 1959 era pràticamente invulnerável aos ataques soviéticos —, mas também para os europeus que não possuíam essas armas. Era normal, nestas condições, que os Europeus manifestassem o desejo de controlar o emprego das forças de dissuasão americanas para não serem vítimas de uma guerra nuclear que eles não provocaram e nem sequer quiseram. Isto põe, no plano militar, uma série de dificuldades que, no plano político, se reduzem à questão do *contrôle* multilateral do emprego das armas nucleares, um problema muito melindroso, pois, como é óbvio, é difícil conceber que os Estados Unidos aceitem partilhar com os seus aliados a decisão de emprego da sua própria força de dissuasão.

Tais são, portanto, as consequências do aparecimento das armas nucleares. Elas têm o maior interesse para nós porque vieram alterar substancialmente a concepção que se tinha até à segunda guerra mundial de uma aliança militar e também porque elas explicam em grande parte os problemas que se levantaram no seio da Aliança Atlântica e que originou a actual controvérsia nuclear.

---

[1] Arias, Luís Garcia — *As transformações das relações internacionais no século XX*, vol. IV, n.º 2, p. 430.

[2] Idem — *Ibid.*, p. 411.

b) *Os fundamentos da política americana*

Sendo os Estados Unidos o único detentor na Aliança Atlântica de uma força de dissuasão realmente eficiente, o que os levou a desempenhar a função de Estado protector, a sua política para com os aliados no domínio da defesa nuclear tem a maior importância para o estudo da controvérsia nuclear da NATO. Para já, não importa retraçar em pormenor esta política, mas apenas destrinçar os seus fundamentos, o que permitirá uma melhor compreensão da posição norte-americana em relação aos problemas nucleares da Aliança. Estes fundamentos, que explicam as constantes da política seguida até hoje pelos Estados Unidos, são essencialmente em número de dois. O primeiro é o interesse muito especial que os Estados Unidos têm tido desde o fim do segundo conflito mundial em auxiliar os países da Europa Ocidental. O segundo é a lei Mac Mahon, várias vezes emendada, que proíbe ao Governo americano comunicar aos países estrangeiros segredos nucleares, limitando deste modo a sua liberdade de acção e a eficiência da sua política nuclear atlântica.

1. *O especial interesse dos Estados Unidos pela Europa*

Quando no fim da segunda guerra mundial os comunistas tomaram o poder em vários países da Europa Oriental e Central, a principal preocupação dos Americanos foi de procurar impedir que o avanço comunista atingisse toda a Europa e, na sua parte ocidental, certas potências como a Grã-Bretanha, a França ou a Itália.

As razões que explicam o especial interesse dos Estados Unidos pela Europa são de ordem geopolítica, geoestratégica e económica. No que respeita ao interesse geopolítico, importa notar que depois da segunda guerra mundial havia apenas duas grandes potências no mundo: um Estado continental, a União Soviética, e um Estado marítimo, os Estados Unidos. Era lógico que o primeiro procurasse estender-se até aos limites do continente a que pertence, e que o segundo procurasse defender por todos os meios, inclusivamente a guerra, as zonas marginais oceânicas desse continente para que a sua existência não fique directamente ameaçada. Ora, a Europa Ocidental representa esses limites do continente para a União Soviética e essas zonas marginais para os Estados Unidos.

No que respeita ao interesse geoestratégico, a Europa Ocidental era uma zona de médio potencial estratégico que, pela sua união à zona de grande potencial estratégico norte-americana, podia contribuir para o fortalecimento do bloco ocidental. Os elementos favoráveis à unidade dos Estados Unidos da América e da Europa foram a identidade de populações, a identidade de culturas e a identidade de ideologias políticas.

No que respeita finalmente à economia, basta considerar que a Europa podia constituir um excelente mercado para os Estados Unidos.

Para os Americanos a reconstrução económica dos países da Europa Ocidental passou a ter a maior importância, pois permitiria desenvolver o comércio com estes mas também elevar o nível de vida dos seus habitantes, o que era a melhor maneira de lutar contra o comunismo em países de regime democrático [1]. Ora, os Americanos eram os únicos que não sofreram as terríveis destruições da segunda grande guerra. Esta, pelo contrário, impulsionou espantosamente a produção americana. Por outro lado, os países europeus careciam de dólares para comprar aos Estados Unidos os produtos industriais necessários: era o período do chamado *dollar gap*, penúria de dólares. A solução proposta pelos Estados Unidos para este problema foi o plano Marshall.

Em 5 de Junho de 1947, o general Marshall, secretário de Estado desde Janeiro do mesmo ano, proferiu perante os estudantes da Universidade de Harvard um discurso do maior interesse, em que propunha que os Estados Unidos auxiliassem os países da Europa a reconstruirem-se, dando-lhes os dólares de que necessitavam. Todavia, esta ajuda financeira era condicional, pois os países que dela quisessem beneficiar deviam concertar-se prèviamente entre si a fim de se conseguir uma estreita cooperação entre eles no domínio económico. Desde logo a União Soviética se opôs ao Plano Marshall [2] e, consequentemente, todos os países socialistas da Europa Ocidental também recusaram o auxílio americano. Entre os dezasseis países europeus que o aceitaram, encontravam-se os treze futuros membros da NATO [3]. Foi em 3 de Abril de 1948 que o Congresso norte-americano votou a «Lei de Cooperação Económica» que reconhecia o Plano Marshall.

Este auxílio, cujo montante foi fixado em 17 biliões de dólares que deviam ser distribuídos num período de quatro anos, até 30 de Junho de 1952, constava de empréstimo (apenas 17 % do total) e, sobretudo, de dádivas. Para permitir a realização do Plano Marshall, através da cooperação da acção dos países beneficiários, foi criada, em 16 de Abril de 1948, a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE).

---

(1) A luta política contra o comunismo com base numa elevação do nível de vida das populações dos países da Europa Ocidental era tanto mais importante que uma expansão militar soviética era muito improvável. Com efeito, nos primeiros anos do segundo após-guerra, a União Soviética, que acabava de sofrer devastações consideráveis, não podia empenhar-se numa nova guerra europeia para estender o seu domínio mais para oeste.

(2) A ajuda americana foi também ofertada à União Soviética e seus satélites.

(3) Os países que aceitaram o auxílio americano mas não ingressaram mais tarde no Pacto do Atlântico foram a Austria, Suécia e Irlanda.

Em 1952, a ajuda americana acabou por representar 13,8 biliões de dólares e o seu resultado foi óptimo se considerarmos a progressão da produção em França, por exemplo, com base de 100 em 1936 ([1]);

1947	122
1948	123
1949	138
1950	144
1952	173

Desta maneira, os Estados Unidos conseguiram plenamente realizar o fim político da ajuda do Plano Marshall, isto é, evitar que os países interessados se convertam ao comunismo. Por este motivo, podemos considerar o Plano Marshall como uma das melhores iniciativas americanas do segundo após-guerra. No entanto, a ameaça comunista não deixava de existir. Perdendo o seu carácter político, ela passou a ter para a Europa Ocidental um carácter militar e agressivo, pois a União Soviética só podia tentar obter pelas armas o que não conseguiu pelas eleições. Os Americanos tinham consciência disso e, para tranquilizar os espíritos inquietos, comprometeram-se a auxiliar militarmente qualquer país europeu da NATO em caso de agressão.

Todos os presidentes americanos reconheceram este interesse quase vital que representa para os Estados Unidos a área europeia da NATO. Mas a situação de nítida superioridade económica e militar e a existência de um sentimento de superioridade moral dos Americanos sobre os seus aliados europeus levaram-nos a exercer a chefia incontestável da coligação atlântica. Os seus pensamentos e as suas ideias deviam por isso, prevalecer sobre as ideias e pensamentos dos seus parceiros. Esta consequência é, de certo modo, uma contrapartida do auxílio norte-americano aos países europeus, pois pode afirmar-se que se este auxílio —hoje em dia apenas militar— viesse a desaparecer, os Americanos perderiam o pretexto mercê do qual conseguem manter a sua liderança no mundo ocidental.

2. *A legislação americana sobre a energia atómica*

Desde a segunda guerra mundial até hoje, a política americana de não-disseminação dos segredos nucleares passou por quatro fases distintas.

A primeira fase correspondeu ao período da segunda guerra mundial, no qual o segredo atómico tinha por fim principal desenvolver o estudo e a fabri-

---

([1]) Estas indicações foram extractas dos apontamentos das lições sobre a «Política Externa dos Estados Unidos», proferidas ao 2.º e 3.º anos do Instituto de Estudos Políticos de Paris pelo Prof. Jean-Baptiste Duroselle, durante o ano lectivo de 1964-1965.

cação das armas nucleares antes que os Alemães o fizessem e sem eles saberem. Havia, no entanto, outro fim secundário, mas cada vez mais importante, que era de evitar que os aliados dos Estados Unidos — em especial a União Soviética e a França — ou qualquer outro país, inclusivé os aliados mais próximos dos Americanos, como a Grã-Bretanha e o Canadá, possuíssem essas armas.

A segunda fase correspondeu ao período que começou com a adopção, em 1946, da lei sobre a energia atómica (Atomic Energy Act ou Mac Mahon Act) e que acabou com a primeira explosão termonuclear, realizada pelos Soviéticos em 1953. Neste período, o fim que os Americanos procuravam essencialmente alcançar pelo segredo atómico era impedir ou atrasar a realização da paridade nuclear pela União Soviética. Até 1949, isto tinha por significado proteger o monopólio americano, mas após 1949, quando a União Soviética procedeu à primeira explosão atómica, o significado já era diferente, porquanto os Americanos tentavam criar uma bomba ainda mais poderosa, a bomba termonuclear, a fim de atingirem uma superioridade incontestável. Por isso, o intento principal da política de segredo nuclear era de ocultar à União Soviética qualquer informação que fosse susceptível de acelerar a realização da bomba termonuclear; mas havia também outro fim secundário: o de impedir ou atrasar o desenvolvimento de uma força nuclear similar por outras potências. A Grã-Bretanha tendo ingressado no clube nuclear em 1952, foram as potências europeias continentais, principalmente a França, que passaram a ser objecto da política do segredo nuclear.

A terceira fase foi a da administração republicana do Presidente Eisenhower, que durou de 1953 a 1960. Os motivos da política nuclear tornaram-se então complexos. Durante este período, o segredo já não era dirigido contra a União Soviética, a não ser em alguns aspectos menores. Dirigia-se antes aos aliados continentais dos Estados Unidos, à China Continental e a qualquer outro país que pudesse desejar possuir uma força nuclear independente. À Grã-Bretanha foi, a pouco e pouco, permitido o acesso aos segredos nucleares americanos até ela chegar a uma completa colaboração nuclear depois de 1958. Os três membros do clube nuclear — Estados Unidos, Canadá e Grã-Bretanha — tinham um interesse comum em fiscalizar a disseminação dos reactores nucleares para evitar que estes servissem à fabricação de armas nucleares. Durante este mesmo período, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha também definiram uma nova política nuclear, reconhecendo a necessidade de fornecer aos aliados da NATO informações e material, intensificando a corrida aos armamentos nucleares entre o Leste e o Oeste e abordando problemas relativos ao *contrôle* estratégico na Aliança Atlântica. Assistiu-se então à maior liberalização em matéria de informações atómicas desde Hiroshima. Com efeito, em 1953 o segredo dizia respeito a todo o programa de energia atómica, que tinha nessa altura um carácter essencialmente militar. Em 1961, quando a administração democrata substituiu, em Washington, a administração republicana, o segredo já não cobria tudo quanto respeitava à utilização

pacífica da energia atómica. No entanto, a política de segredo militar era ainda muito «proteccionista» no respeitante à sua utilização militar, muito embora já existissem numerosas excepções. A Grã-Bretanha, por exemplo, tinha virtualmente livre acesso neste domínio e outros países gozavam de acesso limitado. A preocupação principal neste período foi de manter a maior parte dos países afastados do interesse que as armas nucleares eram susceptíveis de provocar. Na verdade, não era uma tarefa fácil para os Americanos combinar este objectivo com a necessidade de, ao mesmo tempo, atender os pedidos de muitos países em matéria de utilização pacífica da energia nuclear bem como os dos aliados que desejavam uma maior igualdade no *contrôle* e na produção das armas nucleares. Para tal, o Governo só tinha possibilidade de actuar ou por intermédio do chamado Atoms-for-Peace Plan, o plano para a utilização pacífica da energia atómica [1], enunciado em 1953 pelo Presidente Eisenhower, ou através do *contrôle* muito estreito das informações imposto pelas leis sobre a energia atómica.

A quarta fase da política de segredo nuclear principiou alguns meses depois da chegada à presidência de John F. Kennedy. Embora não tivesse havido qualquer alteração na política de segredo e de *contrôle* dos reactores com fins pacíficos, a administração democrata procurou resolver as contradições estratégicas herdadas da administração anterior. Em meados de 1961, uma revisão fundamental, como veremos mais adiante, da estratégia militar americana foi empreendida, numa tentativa para reforçar os meios clássicos de réplica a um eventual ataque soviético e para limitar os danos que uma guerra nuclear poderia provocar. A nova doutrina estratégica americana, requerendo uma maior centralização no *contrôle* sobre o emprego das armas nucleares no seio da Aliança Atlântica, tornou mais estrita ainda a política nuclear dos Estados Unidos. E isto sucedeu precisamente na altura em que a França já exigia uma maior participação na defesa nuclear da Aliança.

A primeira lei sobre a energia atómica — o Mac Mahon Act — foi votada em 1946 e constituía a legislação de base segundo a qual o Governo americano não tinha a autorização de comunicar segredos sobre a fabricação das armas nucleares, nem de fornecer essas armas a outros países. A lei Mac Mahon de 1946 estabeleceu duas instituições que tinham por fim assegurar o *contrôle* civil da energia atómica. Uma delas era o «Joint Committee on Atomic Energy»

---

(1) O Atoms-for-Peace Plan de 1953 preconizava um desmantelamento gradual das armas nucleares pelas potências que as possuíam. As ogivas serviriam então para a constituição com fins pacíficos de um «pool» colocado sob *contrôle* internacional e a criação de um organismo internacional, a IAEA — International Atlantic Energy Agency — que tomaria esta «pool» a seu cargo e velaria pela sua utilização ùnicamente com fins pacíficos, a fim de evitar possíveis desvios para fins militares. Mas não tendo alcançado o seu objectivo principal, o Atoms-for-Peace program só conseguiu pôr o resto do mundo ao par dos acontecimentos nucleares sem ter aumentado a eficiência do *contrôle* internacional.

(comité conjunto da energia nuclear), que gozava de plenos poderes legislativos à semelhança de uma comissão permanente regular do Congresso. A outra instituição era a «Atomic Energy Commission» (comissão da energia atómica), responsável pelo desenvolvimento, fabricação e detenção das armas atómicas. Esta última pode negociar, juntamente com o Departamento de Estado, acordos internacionais respeitantes à troca de informações e de material nuclear e juntamente com o Departamento da Defesa, tem a responsabilidade de determinar as informações que podem ser comunicadas e o material que pode ser entregue aos aliados dos Estados Unidos mediante acordos bilaterais.

Esta lei foi, a seguir, emendada três vezes, em conformidade com as revisões da política americana. Após o segundo conflito mundial, durante o qual os Ingleses e os Canadianos colaboraram com os Americanos no domínio da energia atómica e no quadro do acordo de Quebeque de 1943, o primeiro-ministro britânico manifestou o vivo desejo de continuar a colaborar com os Estados Unidos. Mas o voto da lei Mac Mahon fez gorar as tentativas inglesas junto do Governo americano. Todavia, depois de 1946, a Grã-Bretanha não deixou de insistir no mesmo sentido, alegando o acordo de Quebeque, e, em 30 de Outubro de 1951, a primeira emenda importante à lei Mac Mahon foi votada. O principal efeito desta era de permitir a troca limitada de informações mediante um processo cuidadosamente determinado. Com efeito, a troca de informações requeria a decisão unânime dos cinco membros da comissão da energia atómica, a recomendação do conselho nacional de segurança, uma recomendação escrita do Presidente dos Estados Unidos e, por fim, ficava entregue durante trinta dias ao «Joint Committee» para efeitos de estudo. Só a Grã-Bretanha e o Canadá podiam beneficiar desta primeira emenda à lei sobre a energia atómica, pela qual o Congresso sancionava uma concepção já diferente do monopólio nuclear. No entanto, esta alteração não era verdadeiramente muito importante, pois era necessário evitar que aliados ocidentais, outros que a Grã-Bretanha e o Canadá, fossem impelidos a procurar também trocar impressões com os Estados Unidos.

A partir de 1954, a nuclearização das forças de defesa tácticas da NATO veio a ser a resposta preconizada pelos Estados Unidos em face do desenvolvimento das forças convencionais soviéticas. Para que isto não contribuísse, contudo, a dotar os seus aliados de forças nucleares independentes, aquele país elaborou uma nova legislação sobre a energia atómica que lhe permitia fornecer aos aliados, se bem que de maneira discriminatória, informações e material. As ogivas nucleares não deixavam de ser propriedade dos Americanos, sendo estes, por conseguinte, os únicos que podiam decidir do seu emprego. Foi então votada, em 1954, uma nova lei sobre a energia atómica, cujas disposições vieram diminuir as restrições impostas sobre as informações no domínio atómico pela lei orgânica de 1946. A despeito do sistema muito complexo de *contrôle* das informações instituído na lei de 1954,

esta última traduzia uma orientação nova na política de segredo nuclear. As informações de carácter atómico podiam ser comunicadas a outros países de três maneiras:

1.º por uma liberalização de informações respeitantes a utilizações pacíficas da energia atómica;

2.º por acordos biaterais que regulariam a comunicação tanto de informações secretas como das outras mencionadas atrás, com vista a desenvolver o estudo dos reactores nucleares bem como de outras aplicações pacíficas;

3.º por acordos bilaterais com certos aliados seleccionados, a fim de facilitar a integração das armas nucleares, excluindo-se, porém, qualquer informação relativa à fabricação dessas armas, porque estas informações contribuiriam para a criação de forças nucleares independentes.

Finalmente, a última emenda à lei Mac Mahon de 1946 foi votada em 1958, acentuando ainda mais a situação privilegiada da Grã-Bretanha, caracterizada por uma colaboração muito estreita com os Estados Unidos. Esta nova lei sobre a energia atómica dava ao Congresso o poder de se opor a qualquer proposição de troca internacional de informações nucleares com fins militares por uma resolução contrária votada por maioria simples em cada câmara. A cláusula importante da emenda de 1958 estipulava que nenhuma cooperação atómica com fins militares podia ser decidida com qualquer país ou organização regional antes que «o acordo de cooperação proposto estivesse submetido, com a aprovação e recomendação do Presidente ... ao Congresso e devolvido ao «Joint Committee», e antes que passasse um período de sessenta dias durante a sessão do Congresso. Mas se durante este período o Congresso votar uma resolução contrária rejeitando expressamente o acordo de cooperação proposto, este não será ratificado» (1).

Pode dizer-se, ao acabar o estudo das emendas à lei Mac Mahon, que houve apenas modificações de pormenores e que a ideia principal de excluir do clube nuclear novos aspirantes ficou inalterada. O sistema escolhido para tal fim consistiu em delegar no Congresso americano o *contrôle* rigoroso dos segredos atómicos. Esta delegação de poderes de que goza o Congresso originou para ambas as administrações, republicana e democrata, um grande embaraço nas negociações com os aliados e para a realização de uma maior integração militar na Europa. As pressões exercidas pela NATO sobre o Governo americano foram reforçadas pelas reclamações particulares da Grã-Bretanha, do Canadá e da Bélgica

(1) Nieburg, Harold L. — *Nuclear secrecy and foreign policy*. Public Affairs Press. Washington. 1964. p. 50.

que forneciam aos Estados Unidos uma quantidade substancial de minério de urânio.

Ambas as administrações procuraram então abrandar a política de segredo nuclear, evitando a intervenção do Congresso. Vários acidentes intensificaram, porém, as suspeitas deste sobre a boa fé do executivo. Tais foram, por exemplo, as tentativas feitas, em 1956, para partilhar com a Grã-Bretanha segredos relativos ao submarino *Nautilus*, o chamado «sistema da chave dupla» (Two Key system) para o emprego dos mísseis americanos e os esforços feitos para vender à França um reactor de submarino nuclear.

Em Janeiro de 1952, o general americano Omar Bradley criticou «o absurdo de leis que impedem à maior parte das forças da NATO na Europa de saber seja o que for a respeito de armas que elas podem ter que utilizar um dia» (1). Seja qual for a opinião acerca desta legislação, a verdade é que ela influiu grandemente sobre a política do Governo americano relativa aos problemas nucleares da Aliança Atlântica e, sem ela, não se pode compreender senão dificilmente a atitude à primeira vista contraditória de um país que, por um lado, pretende que a defesa da Europa é indispensável para a sua própria segurança mas que, por outro, recusa-se a fornecer aos Europeus as armas sem as quais essa defesa não pode ser eficientemente assegurada.

CAPÍTULO II — *O PERÍODO DA DISSUASÃO MÁXIMA*

a) *A superioridade nuclear americana e a estratégia da dissuasão máxima*

Antes do termo da segunda grande guerra, quando os Alemães ainda não tinham assinado o armistício, a atitude da União Soviética, aliada dos Estados Unidos, já constituía uma fonte suplementar de problemas. Com efeito, o avanço progressivo do Exército Vermelho para o Oeste, através da Europa Oriental e Central, libertando os países dessa região da ocupação alemã, permitiu aos Soviéticos ocupar por sua vez os territórios que acabavam de libertar. Winston Churchill viu logo o perigo político que esta ocupação militar representava: era um primeiro passo para instaurar o comunismo nos países ocupados, pois a presença das forças militares soviéticas facilitava consideràvelmente a execução das primeiras medidas destinadas a assegurar o domínio dos comunistas sobre todos os postos importantes da máquina do Estado. Contituíam-se governos de coligação com preponderância dos elementos comunistas, e estes acabavam, finalmente, por eliminar do Governo os não-comunistas.

(1) Nieburg, Harold L. — *Ob. cit.*, p. 73.

Winston Churchill pediu com grande insistência ao Presidente Roosevelt que ordenasse às forças americanas de continuar a sua progressão para além da Alemanha, a fim de travar o avanço das forças soviéticas. Mas Roosevelt, que estava apenas interessado em vencer a Alemanha, não via na União Soviética senão um aliado movido pelo mesmo interesse e, por isso, não quis dar satisfação aos desejos expressos por Winston Churchill. Mas o Presidente dos Estados Unidos morreu menos de um mês antes do termo das hostilidades com a Alemanha e, quando estas findaram, os Americanos mostraram-se muito mais interessados no destino dos países da Europa Oriental e Ocidental. Aperceberam-se da importância da expansão do comunismo e pareceu-lhes então indispensável tomar uma atitude perante esta situação.

Podiam distinguir-se nos Estados Unidos três correntes de opinião acerca da política que devia ser seguida para com a União Soviética.

Uma primeira tendência, representada por Wallace, era favorável a uma política de apaziguamento, negando o carácter agressivo da atitude da União Soviética. Segundo Wallace, os Estados Unidos tinham todo o interesse em manter relações amigáveis com esta, preconizando para este fim uma desmobilização muito rápida e, mais tarde, a comunicação de segredos sobre as experiências atómicas.

A segunda tendência era representada por James Byrnes, que foi nomeado secretário de Estado, em Julho de 1945. Byrnes achava que a União Soviética devia continuar a ser considerada como uma aliada dos Estados Unidos e que estes deviam negociar com aquela sem lhe fazer, contudo, qualquer concessão.

Era muito diferente e muito mais realista a opinião do secretário da Marinha, James Forrestal, que, como Kennan, Bohlen e outros conselheiros do Departamento de Estado, pensava que a aliança com a União Soviética tinha deixado de existir com o fim da guerra e que já não era concebível em tempo de paz. Com efeito, o fim último dos soviéticos, segundo os pensamentos de Marx, Lenine e Estaline, é a revolução mundial, pelo que a União Soviética deve ser considerada como um inimigo potencial.

Entre estas três tendências foi o Presidente Truman que desempenhou o papel de árbitro. A escolha foi feita quando, em Janeiro de 1947, ele nomeou o general Marshall secretário de Estado. Ora o general Marshall era partidário de uma política de contenção (containment) para com a União Soviética, de acordo com a tendência de James Forrestal. Importava desde então definir esta nova política e determinar os meios de a pôr em prática.

Para impedir o progresso da expansão comunista no mundo — é esta a ideia do «containment» — havia duas possibilidades: os meios directos e os meios indirectos. Estes últimos consistiam na concessão de uma ajuda económica aos países

que circundavam o bloco comunista e na celebração de tratados de aliança com os mesmos. O método directo era a ameaça do emprego da bomba atómica, isto é, a estratégia da dissuasão.

1. *A estratégia da dissuasão máxima*

Em 1947, a situação estratégica e militar dos Estados Unidos em relação à União Soviética caracterizava-se por uma nítida superioridade nuclear baseada na invulnerabilidade do seu território e no seu monopólio em matéria de armas atómicas, mas por uma inferioridade no que diz respeito às suas forças clássicas, pois os Americanos desmobilizaram, após a segunda guerra mundial, muito mais ràpidamente que os Soviéticos. Esta inferioridade era ainda mais acentuada entre os exércitos dos futuros aliados europeus dos Estados Unidos. Por esta razão, a única maneira para os Americanos de tornar eficente a sua política de contenção em toda a sua vasta extensão geográfica, desde a Europa até ao Sueste Asiático, era de tirar o maior partido da sua superioridade nuclear, a fim de desencorajar toda a agressão.

O Pacto do Atlântico foi assinado em Abril de 1949 e, em Outubro do mesmo ano, a União Soviética fez explodir a sua primeira bomba atómica; quatro anos mais tarde, em Agosto de 1953, explodiu nos desertos soviéticos a primeira bomba termonuclear, com cinco anos de antecedência sobre as previsões americanas, isto é, apenas um ano após a primeira explosão termonuclear americana (1). Os Estados Unidos perderam então o seu monopólio nuclear (2), mas ainda durante vários anos este facto não originou amputações sensíveis no domínio estratégico por duas razões. Em primeiro lugar, é preciso considerar que existe sempre um intervalo de alguns anos entre a realização da primeira explosão atómica ou termonuclear e o momento em que as bombas são operacionais, isto é, o momento em que elas podem ser utilizadas para fins militares. Em segundo lugar, a invulnerabilidade do território americano às bombas nucleares soviéticas fazia com que a situação estratégica dos Estados Unidos não sofresse pràticamente nenhuma alteração. Com efeito, embora os Soviéticos possuissem bombardeiros de longo raio de acção que podiam transportar bombas atómicas a uma distância superior à que separa a União Soviética dos Estados Unidos, o território destes não estava directamente ameaçado. Por um lado, aqueles bombardeiros não tinham uma autonomia de voo suficiente para poderem regressar e, por outro lado, eles não podiam, senão com muito poucas probabilidades, atingir o território americano sem

---

(1) Foi só em 8 de Outubro que o Presidente Eisenhower deu a confirmação de que a União Soviética possuía a bomba termonuclear.

(2) A Grã-Bretanha, por seu lado, também fez explodir a sua primeira bomba atómica em 1952, o que elevava a três o número das potências atómicas.

serem interceptados ou ainda penetrar nas linhas de defesa activa americanas. Este último facto resultava da posição geográfica desfavorável da União Soviética em relação à posição do território americano. Com efeito, aquele país encontra-se cercado no meio do continente euro-asiático por grande número de países das zonas marginais daquele continente, com que os Estados Unidos concluíram alianças após a segunda guerra mundial, nomeadamente os países da Europa Ocidental. Portanto, para que os bombardeiros soviéticos pudessem atingir o território americano, era necessário transpor as primeiras linhas de defesa da NATO situadas na Europa, o que bastava para fazer gorar a operação ou, pelo menos, dificultá-la consideràvelmente. O território soviético, pelo contrário, era muito vulnerável aos bombardeiros americanos, que podiam descolar de bases muito próximas, situadas nos vários países daquelas zonas marginais. Por estes motivos podemos dizer que, até 1957, ano em que os Soviéticos passaram a ter mísseis intercontinentais de longo alcance, os Estados Unidos não deixaram de gozar, de facto, do monopólio no domínio nuclear.

Foi neste contexto que apareceu a estratégia americana da dissuasão máxima, cuja concepção foi, em grande parte, influenciada pela experiência da guerra na Coreia. Esta guerra iniciou-se quando, em 25 de Junho de 1950, as forças da Coreia do Norte transpuseram o paralelo 38 que separava arbitràriamente, desde 1945, a Coreia em duas partes, e invadiram a Coreia do Sul, e findou em 27 de Julho de 1953, dia em que foi assinada a convenção de armistício. Uma das consequências da guerra da Coreia foi de levar os Americanos a considerarem uma nova estratégia, o «New-Look» estratégico definido pelo almirante Arthur W. Radford.

Três elementos essenciais caracterizavam a nova estratégia americana: retaliação maciça (massive retaliation), retaliação imediata (instant retaliation) e supressão dos santuários (no sanctuary).

— A retaliação maciça significa que os Estados Unidos responderão a qualquer acto de agressão por parte da União Soviética pela utilização das armas nucleares estratégicas em grande escala;
— a retaliação imediata significa que a réplica a uma agressão terá lugar logo a seguir a esta, não deixando, portanto, ao agressor outra saída senão a capitulação perante as destruições inaceitáveis de que o seu território seria automàticamente objecto. Este elemento, rejeitando a possibilidade de negociações depois da abertura das hostilidades, obriga o agressor potencial a pensar com maior cautela antes de actuar;
— a supressão dos santuários é uma consequência particular da guerra da Coreia em que o santuário era a Manchúria, donde os aviões chineses partiam para atacar os Americanos e para onde se refugiavam depois, quando perseguidos pelos aviões destes que não podiam sobre-

voar a Manchúria. São, portanto, como os define o prof. Arias, «lugares que não podem ser ocupados, nem destruídos ou atacados pelos que sofrem a acção subversiva e guerrilheira» [1]. Depois da guerra, os Americanos decidiram que, no futuro, exerceriam represálias contra o agressor em qualquer parte, sem ser necessàriamente na região onde a agressão se registaria.

Uma estratégia de dissuasão máxima, com base na ameaça de emprego das armas nucleares estratégicas dirigidas em represália contra os grandes objectivos do agressor potencial — cidades, infraestruturas dominantes para a sobrevivência do país e das forças armadas [2] — tem forçosamente uma eficiência limitada às agressões de maior envergadura. É este um dos principais inconvenientes de uma estratégia que, pelo carácter total das represálias que implica, dá uma pequena margem de liberdade de acção contra as agressões menores. É uma consideração de ordem humana e moral que intervém aqui na limitação da dissuasão. Com efeito, os Estados Unidos não podem, moralmente, destruir de uma vez várias cidades, fazendo milhares de mortos, principalmente civis, por causa de uma violação de fronteira sem grande importância. Na verdade, o patamar nuclear, isto é, o limite a partir do qual as represálias nucleares seriam exercidas, é bastante elevado embora seja difícil determiná-lo com precisão. Por outro lado, se houver um mal-entendido sobre o valor do patamar nuclear, há sempre o perigo de desencadeamento de uma guerra nuclear sob a forma de devastações inaceitáveis. O mesmo pode também suceder em caso de irreflexão, erro de cálculo sobre o crédito das represálias, ou simples acidente material que originaria um falso alarme.

Estes inconvenientes de extrema gravidade tornam, hoje em dia, a aplicação da estratégia da dissuasão máxima muito aleatória. No entanto, a arma nuclear constituía o elemento essencial da defesa ocidental, especialmente no quadro da Aliança Atlântica onde a ameaça soviética pesava constantemente na região da Europa Ocidental. A segurança, nesta região, estava sobretudo em perigo por causa da existência de uma Alemanha dividida e do problema de Berlim. Mas como os efectivos dos exércitos dos países europeus da NATO se situavam a um nível muito inferior ao do bloco soviético, parecia que só a existência da bomba atómica podia deter uma agressão soviética e que, finalmente, nestas condições, a manutenção da segurança era assegurada a um custo relativamente reduzido. Esta situação agradava aos europeus que, por causa das destruições da segunda guerra mundial e da reconstrução dispendiosa em que estavam empenhados, não tinham

---

[1] Arias, Garcia — *As transformações das relações internacionais no século XX*, p. 441.

[2] O conceito de represálias maciças no quadro de uma estratégia contra cidades correspondia tanto a uma certa imprecisão dos vectores das armas nucleares como ao desejo de inspirar, por efeitos máximos, o maior temor para desencorajar o agressor potencial de iniciar a agressão.

possibilidades de aumentar antes de muitos anos as suas forças convencionais. Mas para eles, a estratégia da dissuasão máxima, levando a minimizar o papel do armamento convencional, relegou para o segundo plano a questão do rearmamento clássico.

2. *O papel das armas convencionais*

Perante a existência das armas nucleares e a adopção da estratégia da dissuasão máxima é lícito perguntar-se qual era a utilidade de toda a organização militar tão bem estruturada da NATO se, afinal de contas, a única força nuclear americana, totalmente independente da organização militar integrada na Aliança Atlântica, era suficiente para deter toda a acção coercitiva soviética contra a Europa Ocidental. A atitude dos aliados europeus, que não pareciam preocupar-se muito com o problema da sua defesa convencional por causa da protecção nuclear americana poderia incitar a dar uma resposta negativa à pergunta feita atrás: a existência dos meios convencionais já não se justificava.

A verdade, no entanto, era outra, pois as forças convencionais deviam desempenhar, no quadro da estratégia da dissuasão máxima, um papel bem determinado. Como vimos, um dos inconvenientes desta estratégia era de dar uma grande margem de liberdade de acção para as agressões menores, e isto fazia com que o patamar nuclear só pudesse ser transposto no caso de agressões de maior importância. Esta distinção entre agressões menores e maiores é, porém, função da capacidade de resistência das forças clássicas do país agredido. Como é óbvio, a agressão toma proporções maiores se o nível das forças do país agredido for mais alto. Desta maneira parecia que as forças convencionais permitiriam avaliar a importância da agressão em relação ao patamar nuclear, desempenhando, por assim dizer, o papel de «termómetro». Ora o general americano Gruenther, Comandante Supremo Aliado na Europa, declarou, em Março de 1955, que o SHAPE previa o emprego das armas nucleares apenas no caso de uma guerra geral e não num conflito limitado em que as decisões pertenceriam ao Governo dos países interessados.

No plano MC-70, o número necessário de divisões de que a NATO devia dispor na Europa foi fixado em 30 (1). Na verdade, os europeus nada fizeram para satisfazer as exigências dos Americanos, e o número de divisões da NATO permaneceu

---

(1) O plano MC-70, elaborado sob a direcção do general Norstad, era um documento que continha as recomendações que o grupo permanente formulou depois da reunião do Conselho da NATO, em Dezembro de 1957. O número de 30 divisões reduzia substancialmente as necessidades avaliadas anteriormente. Com efeito, na sessão do Conselho da NATO que teve lugar em Lisboa, de 20 a 25 de Fevereiro de 1952, os Governos tinham adoptado os objectivos militares propostos pelo comité temporário do Conselho nos seus trabalhos que serviram de base, nessa sessão, para a análise coordenada dos planos de defesa da NATO: tinham-se comprometido a fornecer um total de 50 divisões, 4000 aviões e importantes forças navais antes de 1953.

inferior a 30. Todos os Comandantes Supremos Aliados na Europa [1] se queixaram, aliás, desta carência em forças convencionais perante as intâncias superiores da NATO. Esta falta de interesse dos europeus pela sua defesa convencional pode explicar-se por uma concepção pouco realista do papel que as suas forças clássicas deveriam desempenhar em caso de agressão. Com efeito, muitos europeus pensavam que só o Strategic Air Command americano tinha alguma importância e que a presença de forças convencionais tinha por único fim materializar a agressão, opondo-lhe uma resistência simbólica, e provocar a intervenção da força nuclear dos Estados Unidos. Nestas condições, não eram necessárias 30 divisões para que se pudesse verificar que não se tratava de uma simples violação de fronteira mas de uma tentativa de expansão soviética.

Na realidade, as forças convencionais da NATO deviam constituir um elemento complementar indispensável das forças nucleares americanas no quadro da estratégia da dissuasão máxima. Simbolizando então as funções respectivas das duas forças, comparou-se a primeira a um escudo (shield) e a segunda a uma espada (sword), e foi daí elaborada a teoria da espada e do escudo em que, como é natural, a espada é a arma ofensiva e o escudo a arma defensiva. A missão das forças deste último foi definida pelo general Norstad nos termos seguintes:

«A tarefa especial das forças da NATO na Europa é a do chamado escudo, ao qual incumbem as funções seguintes:

— em primeiro lugar, contribuir para a força de dissuasão. Para isso, devemos estar prontos a deter, se for possível, um acto de agressão, grande ou pequeno, intencional ou não intencional, pela presença de uma força de defesa efectiva. Em tal circunstância, devemos poder — e isto é um mínimo — impor uma «pausa» e, durante esta suspensão das hostilidades, determinar claramente que esse acto é uma agressão, e realçar o seu custo e as suas consequências. À luz destas considerações, o agressor terá de decidir conscientemente se quer ou não ampliar o incidente à dimensão de um acto de guerra total;
— a segunda missão consiste em defender os povos e os territórios dos países da NATO...;
— a terceira missão, a mais importante, que é um resultado e não um objectivo da força do escudo, é a sua contribuição para a credibilidade de uma grande força estratégica de represália. Sem um desdobramento efectivo de forças da NATO bem equipadas nas regiões avançadas, não haveria nenhuma alternativa de réplica, nenhuma opção a tomar em caso de agressão. O escudo, com a sua capacidade de

(1) Estes foram, sucessivamente, os generais Dwight D. Eisenhower (1950-1952), Mattew B. Ridgway (1952-1953), Alfred M. Gruenther (1953-1956), Lauris Norstad (1956-1963) e, presentemente, Lyman Lemnitzer.

satisfazer todas essas exigências, inclusive as de uma guerra total, estabelece uma conexão entre o nada e o todo. Fornece-nos um instrumento adaptado à situação. Acrescenta um novo valor ao princípio da dissuasão e à credibilidade da nossa força nuclear.» (1)

Teòricamente, a «pausa» a que se refere o general Norstad não condiz com o «new look» estratégico de 1953, no que respeita às represálias imediatas, mas é forçoso reconhecer que na prática não se podia razoàvelmente encarar outra solução.

Não era, porém, suficiente reconhecer apenas a necessidade de manter forças convencionais à disposição da NATO para a defesa da Aliança Atlântica no continente europeu. Devia-se também adoptar, no respeitante a essas forças, uma estratégia determinada. Sobre este ponto, a agressão comunista contra a Coreia do Norte, em Junho de 1950, provocou entre os aliados ocidentais um efeito psicológico decisivo. Quando o Conselho da NATO se reuniu em Nova Iorque, em 15 de Setembro de 1950, as discussões dos seus membros concentraram-se apenas num problema: o de saber qual era a melhor maneira de defender a zona da NATO contra uma agressão do género daquela que se verificou contra a Coreia do Sul.

O Conselho mostrou-se então unânime em reconhecer que era necessário adoptar na Europa uma «estratégia adiantada» (forward strategy). Esta estratégia visava assegurar a defesa de todos os países europeus da Aliança mediante a instalação dos dispositivos de defesa convencionais o mais a leste possível, isto é, junto da cortina de ferro, e não ao longo do Reno.

No entanto, esta necessidade posta em evidência pelo Conselho tinha um corolário: a estratégia adiantada exigia que a Europa fosse defendida sobre o território alemão, o que só era concebível com a participação militar e política da República Federal Alemã. O Conselho, reunido em Bruxelas em 18 de Dezembro de 1950, reconheceu que a contribuição da Alemanha teria por efeito reforçar a defesa da Europa sem modificar o carácter meramente defensivo do Pacto do Atlântico. O ingresso da Alemanha Ocidental na Aliança Atlântica, estipulado nos acordos de Paris de 23 de Outubro de 1954, tornou-se efectivo em 5 de Maio do ano seguinte. Estes acordos puseram termo ao regime de ocupação na República Federal que tinha sido fixado em Yalta, em Fevereiro de 1945. Contudo, o Governo alemão comprometeu-se a deixar estacionar no seu território forças estrangeiras em número pelo menos igual ao que existia no momento em que os acordos foram assinados.

Para ser eficiente, a estratégia adiantada exigia que meios muito superiores aos que então existiam fossem postos à disposição da NATO. Os efectivos

(1) Discurso proferido perante a sexta Conferência dos Parlamentares da NATO, realizada em Paris, em Novembro de 1960.

do exército soviético eram avaliados em 175 divisões, mais ou menos, ao passo que apenas 14 divisões existiam no continente europeu em 1950 para assegurar a defesa da Aliança. Como já dissemos, o número de divisões necessário foi fixado, em 1952, em 50 divisões e, em 1958, em 30 divisões. Apesar de tudo, o número de divisões de que a NATO dispunha na Europa, por volta de 1960, era, segundo um estudo do «Institute for Strategic Studies», de 21 e 1/3([1]), e a participação de cada país era a seguinte:

Grã-Bretanha: Três.
Estados Unidos: Cinco (mais o equivalente de três regimentos blindados de composição especial).
França: Duas (comprometeu-se a fornecer quatro divisões, mas duas estavam na Argélia).
Alemanha: Sete (o total previsto era de doze).
Bélgica: Duas.
Países Baixos: Duas.
Canadá: Um terço.

Ao comentar o valor do escudo, o general Carpentier escreveu: «Parece que a planície da Alemanha do norte, da qual as unidades britânicas constituem a ossatura da defesa, está perigosamente aberta à invasão. Dou como certo que, se os Soviéticos desencadeassem uma ofensiva, ùnicamente com as forças clássicas de que dispõem na Alemanha oriental, as defesas aliadas — dada a desproporção das forças em presença — seriam rápida e totalmente transbordadas. Hamburgo seria atingida em poucas horas, o Reno em poucos dias e as costas do Atlântico em poucas semanas. A situação no teatro de operações Norte-Europa não é melhor; é, até, certamente pior. A Noruega, dada a extensão do seu território, não pode assegurar eficazmente a sua defesa. Quanto ao esforço militar da Dinamarca, é pouco importante. O ministro da Defesa, o Sr. Hansen, declarou, contudo, que o seu país não aceitaria qualquer estacionamento de tropas estrangeiras no seu território em tempo de paz. Ele deve obedecer com certeza ao desejo de não provocar o seu perigoso vizinho, a União Soviética, mas em caso de conflito é uma autêntica decisão de suicídio, pois em poucas horas a Dinamarca seria ocupada pelos russos, mesmo antes que os aliados pudessem intervir...» ([2]).

Os Americanos, em face desta situação um tanto alarmante, deram o exemplo, cumprindo as obrigações a que se tinham comprometido, e pode afirmar-se que neste período as seis divisões do sétimo exército americano instaladas na Europa constituíam o elemento fundamental do escudo. Além disso, elas conferiam a este

---

([1]) Capentier, Marcel — *Stratégie, tactique et structures classiques*, em «L'avenir de l'Alliance Atlantique». Berger-Levrault. Paris, 1961, p. 103.
([2]) Carpentier, Marcel — *Stratégie, tactique et structures classiques*, pp. 105-106.

um valor realmente dissuasor, pois materializavam os compromissos e a solidariedade dos Estados Unidos para com os seus aliados europeus. Por este motivo, na conferência de Londres de Setembro-Outubro de 1954, que tinha precedido a de Paris, o secretário de Estado F. Dulles tinha-se comprometido junto dos seus colegas a recomendar ao Presidente dos Estados Unidos que mantivesse as forças americanas no continente europeu. Em 5 de Março de 1955, o Presidente Eisenhower, seguindo essa recomendação, prometeu pùblicamente manter essas forças durante todo o tempo que a sua presença for necessária.

Além disto, para compensar a inferioridade numérica e material das forças convencionais dos aliados europeus em relação às forças soviéticas, os americanos resolveram, em fins de 1954 [1], instalar na Europa armas nucleares tácticas. Estas armas, de alcance limitado (cerca de 500 km, ao máximo) e de pequena potência (fracção de quilotone) — canhões de 280 mm, Honest John, Little John, Corporal e Matador — eram destinadas a servir de apoio às forças terrestres assim como às forças aéreas tácticas adaptadas às forças terrestres ou ATAF (Allied Tactical Air Force), que eram compostas principalmente de caças-bombardeiros «Republic F-84 Thunderstreak» portadores de bombas atómicas ligeiras. A instalação dessas armas nucleares tácticas foi prevista no Benelux e na Grã-Bretanha, mas levantou, desde o início, certos problemas específicos. Com efeito, eram os aliados que dispunham dos meios de lançamento, mas a decisão relativa ao emprego dessas armas dependia apenas do Comandante Supremo Aliado na Europa. Ora este facto era de natureza a suscitar a inquietação por parte dos países europeus, porquanto os engenhos atómicos estando à única disposição de um general americano, este, embora seja nomeado por todos os aliados, certamente não os utilizaria senão por ordem do seu Governo.

Esta situação deu origem a duas espécies de problemas. Por um lado, a presença dessas armas fazia correr o risco de que represálias fossem exercidas sobre o território em que estavam instaladas, pelo que, os aliados desejavam que o Governo americano os consultasse antes de as armas nucleares serem empregadas [2]. Isto era, porém, dificilmente concebível, já que, em caso de conflito, não há tempo para uma consulta prévia, a utilização dessas armas tendo de ser decidida imediatamente. Ora, podia suceder o caso de os Estados Unidos desejarem empregar as armas nucleares tácticas contra a vontade dos aliados europeus. Por outro lado, podia acontecer o caso contrário de os europeus desejarem empregar as armas nucleares tácticas contra a vontade dos Estados Unidos.

---

[1] Em 1954 as armas nucleares tácticas ainda não estavam muito aperfeiçoadas e só foram disponíveis para a NATO a partir de 1958, na altura em que foi adoptado o plano MC-70 que previa o fornecimento aos exércitos aliados de armas nucleares tácticas.

[2] A opinião do Governo inglês a este propósito era que toda a arma atómica, quer seja estratégica quer seja táctica, não podia ser empregada senão com a autorização expressa de todos os países membros da NATO.

Na reunião do Conselho da NATO de Dezembro de 1956, a França e a Alemanha Federal insistiram na necessidade de uma maior integração das armas nucleares nas forças aliadas. Os Americanos rejeitaram este pedido, mas propuseram, em contrapartida, de aumentar os «stocks» de ogivas nucleares na Europa. O pretexto que o secretário de Estado, Foster Dulles, e o Presidente Eisenhower usaram para justificar a recusa perante o pedido da França foi a lei sobre a energia atómica de 1954 e a posição do Congresso americano a este respeito. Isto era, por conseguinte, uma manifestação da política de segredo nuclear. Todavia, os Estados Unidos comprometeram-se a acelerar a integração das armas mistas (weapons of dual capacity), isto é, capazes de utilizar projécteis tanto nucleares como convencionais. As ogivas nucleares ficavam, contudo, sob o único controlo americano, se bem que os comandantes no campo de batalha podiam receber o poder de empregar as armas nucleares em caso de emergência. Mas não havia dúvida de que a determinação das situações de emergência só dependeria dos Americanos e, por conseguinte, as decisões ficavam finalmente nas mãos destes, apesar de existir um sistema de consulta com os aliados.

O problema que se põe aqui é, portanto, essencialmente político. Estas divergências entre os Estados Unidos e alguns dos seus aliados a propósito do emprego das armas nucleares tácticas haviam de tomar proporções muito maiores a propósito do emprego das armas nucleares estratégicas. No que diz respeito a estas últimas, o problema pôs-se pela primeira vez em 1957, em consequência dos progressos técnicos realizados pela União Soviética em matéria de mísseis. É esta última questão que nos interessa agora considerar antes de acabar com o estudo deste período da dissuasão máxima.

b) *A dissuasão máxima e o fim da superioridade nuclear americana*

Foi em Agosto de 1957 que a União Soviética experimentou com êxito, pela primeira vez, um míssel portador de uma carga nuclear e de alcance intercontinental. Naquele momento, os Estados Unidos estavam a realizar os ensaios preliminares de dois mísseis intercontinentais de combustível líquido, o «Atlas» e o «Titan», que só deviam ser operacionais em 1962, e de um míssel intercontinental de combustível sólido, o «Minuteman»; mas o projecto «Pamplemousse» tinha sido abandonado. Em Outubro do mesmo ano, os Soviéticos lançaram também o «Sputnik», primeiro satélite artificial, e depois passaram a construir vários engenhos balísticos de longo alcance cuja eficácia foi demonstrada pùblicamente, em Fevereiro de 1959, quando foram lançados, desde o mar Cáspio, mísseis que caíram no Pacífico. Em 1960, fizeram novas experiências que foram coroadas de êxito, lançando, desde a região do mar de Aral, mísseis intercontinentais que atingiram o seu objectivo a 12 000 km de distância, na região das ilhas Marshall, com uma precisão espantosa, da ordem dos 2000 metros.

O avanço dos Soviéticos no domínio dos mísseis intercontinentais era, portanto, notório e começou então, para os Estados Unidos, o período do chamado «missile gap», isto é, do atraso em matéria de mísseis [1].

Em Novembro de 1957, o secretário de Estado, Foster Dulles, declarou, contudo, que, se os territórios da NATO fossem atacados, a réplica americana seria automática e todas as armas disponíveis seriam utilizadas. A evolução acelerada das técnicas do armamento que estavam, desde então nas mãos dos Soviéticos implicava, porém, mutações estratégicas consideráveis. Por outro lado, o equilíbrio militar entre os dois blocos seria rompido, segundo os peritos, por volta de 1960 se até lá providências não fossem tomadas para o manter. É por este motivo que foram instalados na Europa Ocidental mísseis de alcance intermédio que se destinavam a remediar temporàriamente a deficiência ocidental no domínio da técnica por uma redução do espaço geográfico.

1 — As consequências estratégicas da vulnerabilidade do território americano

O facto de a União Soviética possuir mísseis de alcance intercontinental tornava o território americano directamente vulnerável às armas nucleares soviéticas. Até então, apenas os países europeus da Aliança eram directamente vulneráveis, mas bastava que o potente aliado que os protegia estivesse ao abrigo na sua «fortaleza» para desencorajar a União Soviética de toda a agressão contra eles, porquanto tal agressão podia provocar o desencadeamento de represálias nucleares americanas perante as quais a União Soviética não tinha pràticamente nenhuma possibilidade de réplica. Era esta impossibilidade de contra-represálias soviéticas que tornava digna de crédito a intervenção das forças nucleares estratégicas americanas em caso de agressão na Europa, constituindo por isso uma das bases fundamentais da estratégia da dissuasão máxima.

Esta situação pode sintetizar-se num esquema representando as três entidades — Europa Ocidental, Estados Unidos e União Soviética. A Europa Ocidental está ligada aos Estados Unidos, o Estado protector, pelo Pacto do Atlântico. Admitamos, desde o princípio, três hipóteses:

1) A União Soviética empenhará apenas as suas forças convencionais numa agressão na Europa, porquanto:
   - — por um lado, a Europa Ocidental não está defendida directamente com armas nucleares estratégicas instaladas no seu solo, o que supõe a falha da dissuasão americana na Europa;
   - — por outro lado, a União Soviética goza de nítida superioridade no domínio convencional e, por conseguinte, o simples

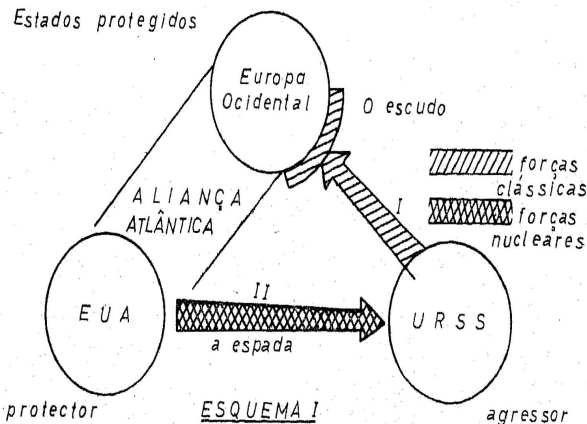
---

[1] O atraso americano foi devido principalmente às restrições orçamentais e à confiança que os Americanos tinham nos seus bombardeiros estratégicos de longo raio de acção.

emprego das armas clássicas será considerado suficiente para vencer as forças aliadas da NATO.

2) Nem os Estados Unidos nem os países europeus da Aliança desencadearão o primeiro ataque contra a União Soviética (¹).

3) Uma terceira hipótese é que os Estados Unidos, apesar de a dissuasão ter falhado, cumprirão os seus compromissos em caso de agressão soviética contra a Europa Ocidental, desencadeando efectivamente represálias nucleares máximas contra cidades por intermédio dos seus bombardeiros estratégicos.

Até 1957, o esquema da situação, em caso de conflito, teria sido o seguinte:

ESQUEMA I

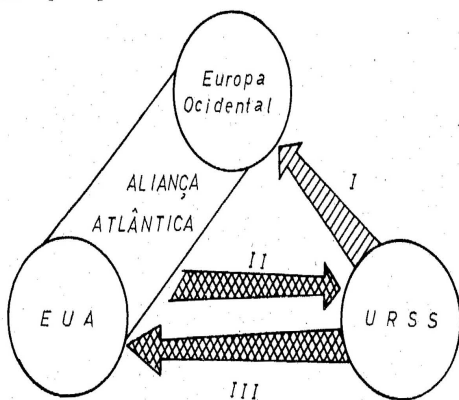
I — A União Soviética ataca um ou vários países da Europa Ocidental com forças clássicas.

II — As represálias nucleares americanas contra as cidades soviéticas exercem-se automàticamente, sem que haja possibilidade de a União Soviética exercer contra-represálias contra o território americano.

Nestas condições, que correspondem à situação que se poderia ter verificado no tempo da superioridade nuclear americana, a União Soviética não tinha vantagem em atacar, pois a dissuasão nuclear não era bilateral. Por isso, a eficiência da estratégia da dissuasão máxima não era posta em dúvida.

(¹) Em 1952, durante a sua campanha eleitoral, o general Eisenhower mostrava-se partidário da política do «roll-back» ou «recuo forçado», que consistia não em conter mas em repelir a expansão comunista do segundo pós-guerra e libertar do jugo comunista as democracias populares. A aplicação dessa política de carácter ofensivo na Europa teria certamente levado os aliados a desencadear o primeiro ataque contra a União Soviética. Mas, na realidade, a administração republicana limitou-se à política de contenção do comunismo na Europa.

Mas, a partir de 1957, a União Soviética possuindo mísseis intercontinentais que punham o território dos Estados Unidos ao alcance das suas armas nucleares, mais um elemento devia ser introduzido no esquema anterior: a possibilidade de contra-represálias nucleares soviéticas a um primeiro ataque nuclear americano sobre o seu território.

O novo esquema passa então a ser o seguinte.

ESQUEMA II

I — A União Soviética ataca um ou vários países da Europa Ocidental com forças clássicas.

II — As represálias nucleares americanas contra as cidades soviéticas exercem-se automàticamente de acordo com os compromissos dos Estados Unidos.

III — A União Soviética exerce, por sua vez, contra-represálias nucleares, lançando sobre o território americano os seus mísseis intercontinentais que não foram destruídos. Os objectivos destes são as cidades e não as forças nucleares americanas, dado que estas já foram utilizadas no primeiro ataque nuclear. Portanto, os Estados Unidos sofrem também devastações inaceitáveis.

A consequência principal desta nova situação é que, como notou o Prof. Garcia Arias, «desde então, mantém-se este facto essencial que se chama o «equilíbrio do terror», e é este o sistema ou a ordem do mundo de hoje, que, todavia, como que se adaptou a este mundo de terror.» (1)

A discussão tornava-se bilateral, isto é, tanto os Estados Unidos como a União Soviética estavam em medida de desencorajar o seu antagonista de utilizar contra si as armas nucleares estratégicas, mas com certa vantagem,

(1) Arias, Garcia — *As transformações das relações internacionais no século* XX, p. 412.

ao princípio, para a União Soviética, que podia utilizar mísseis cuja capacidade de penetração nas linhas de defesa activa adversa era muito superior à capacidade de penetração dos aviões bombardeiros americanos. Nestas condições, se a União Soviética tencionasse realmente atacar as forças aliadas na Europa para alterar o «statu quo», ela podia procurar diminuir, primeiro, a capacidade de represália nuclear dos Estados Unidos mediante um ataque preventivo por surpresa contra as armas nucleares estratégicas destes onde quer que elas se encontrassem — na periferia do continente euroasiático e nos Estados Unidos —. Nos primeiros anos da sua existência, os mísseis intercontinentais não tinham a grande precisão dos ICBM actuais. Esta deficiência da precisão podia, contudo, ser compensada por um aumento da potência das cargas nucleares (1), mas, de qualquer modo, as forças nucleares restantes americanas teriam sido ainda suficientes para provocar, na União Soviética, devastações inaceitáveis.

O facto essencial, tanto neste último caso, em que a Europa Ocidental manter-se-ia inteiramente à parte do conflito, como no caso anterior, consiste na possibilidade de devastação recíproca dos Estados Unidos e da União Soviética, mantendo-se a Europa intacta. Esta perspectiva, consequente da própria estratégia da dissuasão máxima, colocava os Estados Unidos numa situação muito pouco confortável e fazia com que fosse necessário tomar providências de duas espécies.

Por um lado, a defesa activa e passiva do território americano devia ser adaptada à nova ameaça, o que exigia um tempo relativamente longo. Por outro lado, afigurou-se indispensável compensar, na medida do possível, o atraso americano em matéria de mísseis. A única solução imediata que se apresentava era de tornar a União Soviética vulnerável aos mísseis americanos de alcance intermédio, instalando as suas bases de lançamento no continente europeu, o mais perto possível do território soviético. Pensava-se que, desta maneira, o valor dissuasor das forças nucleares de represália americanas seria reforçado. Mas atribuía-se também à instalação na Europa dos IRBM mais dois objectivos. Um era de procurar tranquilizar os europeus, convencendo-os que a União Soviética não empregaria os mísseis nucleares para apoio táctico ou para os ameaçar. O outro objectivo era de conceder aos membros da NATO um maior controlo sobre o emprego das armas nucleares estratégicas, entregando-lhes os meios de lançamento dessas armas.

2. *A instalação no continente europeu de IRBM americanos*

Em Outubro de 1957, o Presidente Eisenhower e o primeiro-ministro Macmillan encontraram-se em Washington com vista a definir a atitude que devia ser adoptada por todos os membros da Aliança perante os novos aspectos

(1) Neste caso, ter-se-ia tornado difícil distinguir um ataque contra armas de um ataque contra cidades.

da ameaça soviética. A fim de manifestar de maneira particularmente solene a solidariedade da Aliança, decidiu-se que o Conselho da NATO reuniria em Dezembro e, pela primeira vez, ao nível dos Chefes de Governo (1). A reunião teve lugar em Paris, de 16 a 19 de Dezembro de 1957, e, no que respeita à defesa, o Conselho tomou uma decisão de grande relevância: a de constituir na Europa «stocks» nucleares e pôr à disposição do SACEUR engenhos balísticos de alcance intermédio. A instalação desses «stocks» e engenhos assim como as condições do seu emprego deviam ser determinadas por acordos celebrados entre os Estados Unidos e os Estados que receberiam essas armas (2). A proposta americana respeitante à instalação de bases de lançamento para esses mísseis era dirigida a todos os países europeus. As negociações foram, porém, muito longas e difíceis e muitos países recusaram ou atrasaram as instalações no seu território.

Vários problemas explicavam a reacção desfavorável dos aliados europeus. Os engenhos que haviam de ser enviados para a Europa eram os mísseis «Thor» da Força Aérea e os mísseis «Jupiter» do Exército. Ambos os modelos são de utilização estratégica e têm um alcance de 2400 a 3200 km. O primeiro inconveniente residia no facto desses mísseis serem de combustível líquido. O enchimento dos «Thor» e dos «Jupiter» só podia ser feito mesmo antes do seu lançamento e, além disso, era uma operação perigosa e relativamente longa, dado que levava cerca de 15 minutos, isto é, mais do que o prazo de alerta de que dispunham os europeus em caso de ataque nuclear. Se considerarmos também que os lançamentos desses mísseis de oxigénio líquido exigia um tempo de preparação de cerca de 7 horas e um grande espaço para as bases, chega-se fàcilmente à conclusão que eles não podiam servir para exercer represálias num segundo ataque nuclear e que, portanto, só eram capazes de dissuadir o agressor potencial de um ataque convencional pela ameaça do seu emprego num primeiro ataque nuclear.

---

(1) Apenas Portugal não foi representado pelo Presidente do Conselho.

(2) O texto do comunicado da sessão ministerial de Dezembro de 1957, no que diz respeito à defesa da NATO, é o seguinte: «Impedindo um acordo geral sobre o desarmamento, os dirigentes soviéticos fizeram ao mesmo tempo saber claramente que estão presentemente a equipar as suas forças com as armas mais modernas e mais devastadoras, inclusive os engenhos de todos os géneros. Segundo dizem os dirigentes soviéticos, todos os países europeus, menos o seu, deveriam renunciar às armas nucleares e aos mísseis, sem esperar por um desarmamento geral, e contentar-se com os meios de defesa da era pré-atómica.

Enquanto a União Soviética persistir nesta atitude, não haverá para nós outra solução senão de nos mantermos vigilantes e assegurarmos a nossa segurança. Estamos, portanto, determinados a equipar a NATO com uma força militar defensiva da maior eficiência, tendo em conta os últimos progressos técnicos e as mais recentes realizações no domínio dos armamentos.

Com este propósito, a NATO decidiu constituir *stocks* de ogivas nucleares que serão imediatamente disponíveis para a defesa da Aliança em caso de necessidade. Devido à política actual dos Soviéticos no domínio das armas modernas, o Conselho também decidiu que engenhos balísticos de alcance médio deverão ser postos à disposição do comandante supremo das Forças Aliadas na Europa.

A instalação destes *stocks* e destes mísseis, assim como as condições do seu emprego, deverão ser determinados em conformidade com os planos de defesa da NATO, por acordos com os Estados directamente interessados. As autoridades militares da NATO foram convidadas a submeter ao Conselho em breve prazo as suas recomendações acerca da afectação destas armas no interesse da defesa comum. O Conselho Permanente examinará os diferentes aspectos destas questões. Estas medidas reforçarão os meios de que dispõe a NATO para deter a agressão...»

Todavia, era pouco provável que, se a União Soviética tencionasse desencadear na Europa uma operação militar clássica de grande envergadura, ela não começasse por destruir num primeiro ataque preventivo os alvos tão vulneráveis que constituíam as bases de lançamento dos IRBM instalados na Europa. Os países em cujo território se encontrariam essas bases correriam, por isso, o risco de sofrer represálias nucleares por parte da União Soviética, o que explicava as relutâncias dos aliados europeus em aceitar a instalação daqueles engenhos.

O segundo inconveniente, consequente da lei Mac Mahon, diz respeito ao sistema de emprego dos mísseis. Estes eram a propriedade do país aliado interessado que também assegurava o seu funcionamento. Mas, em caso de conflito, o seu emprego requeria a autorização prévia dos Estados Unidos e do país a que pertenciam, segundo o chamado «sistema da chave dupla» (two key system). Para evitar que os mísseis fossem empregados contra a sua vontade, as ogivas nucleares ficavam sob o controlo dos Americanos. Este sistema dava a ambos, os Estados Unidos e o país europeu, um direito de veto que os obrigava a consultar-se para que fosse tomada uma decisão em caso de agressão. Este inconveniente contribuía também para diminuir consideràvelmente a credibilidade do emprego dessas armas em resposta a um primeiro ataque nuclear. O seu emprego só era concebível, por conseguinte, se os Estados Unidos e o seu aliado estivessem de acordo para serem os primeiros a desencadear um ataque nuclear contra a União Soviética. Esta ameaça parecia, contudo, suficiente para dissuadir esta de qualquer pressão diplomática na Europa.

O Governo francês nunca havia considerado suficiente o sistema da chave dupla que só lhe teria dado um direito de veto local sobre o emprego das armas instaladas no território francês. O que ele exigia, era a participação da França na elaboração dos planos estratégicos e nas decisões de emprego. Foi por não ter obtido satisfação a este respeito que aquele país recusou a instalação de IRBM e de «stocks» de ogivas nucleares no seu território.

Na Alemanha, a instalação de mísseis de ogiva nuclear era simplesmente inconcebível dada a situação muito especial da República Federal no respeitante ao armamento nuclear. Com efeito, os acordos de Paris, de 23 de Outubro de 1954, proibiam a Alemanha de construir armas atómicas, bacteriológicas e químicas, vedando-lhe o acesso a uma força nuclear de dissuasão nacional. Mas também não podia exercer um controlo nacional sobre as armas nucleares, mesmo que estas não fossem construídas por ela, pois a oposição tanto dos aliados como dos países comunistas, nomeadamente a União Soviética, não lho permitiria. Por isso, os IRBM não podiam ser instalados em território alemão [1], porquanto passariam a ser propriedade do Governo de Bona.

---

[1] Foi contudo admitida a constituição de *stocks* de ogivas nucleares colocados sob *contrôle* americano.

Portugal, quanto a ele, mantinha-se à parte das discussões suscitadas pela proposta americana por causa da sua posição geográfica. Afastados do bloco comunista, à extremidade oeste do continente europeu, não nos encontrávamos directamente ameaçados pela União Soviética; aliás, a estratégia adiantada requeria que a Europa fosse defendida o mais a leste possível. Por outro lado, a instalação no território português de mísseis de 3000 km de alcance teria sido desprovida de qualquer interesse estratégico para a defesa da Aliança Atlântica.

O primeiro acordo sobre a instalação de rampas de lançamento IRBM foi celebrado entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos em Fevereiro de 1958. Por esse acordo os Americanos comprometeram-se a fornecer mísseis «Thor», que passariam a ser propriedade do Governo britânico logo que o pessoal necessário para os utilizar estivesse treinado. No que respeita ao seu emprego, o ministro britânico da Defesa, Duncan Sandys, sublinhou, num discurso proferido na Câmara dos Comuns, que os mísseis não seriam lançados senão com a autorização dos Governos americano e britânico (1).

A seguir a este, outros acordos foram também celebrados pela Itália e pela Turquia, que receberam mísseis «Jupiter». Finalmente, estes três países foram os únicos que aceitaram a instalação de rampas de lançamento de IRBM. A Grã-Bretanha recebeu 60 mísseis, a Itália 30 e a Turquia 15. As bases que tinham maior interesse para os Estados Unidos eram as que foram instaladas na Turquia, dada a proximidade do território desta com a União Soviética. As bases ficaram nestes três países até 1962. Os Estados Unidos decidiram, naquele ano, o seu desmantelamento porque a presença no continente enropeu de IRBM da primeira geração já não se justificava numa altura em que já começavam a ser operacionais os mísseis balísticos «Polaris», transportados por submarinos atómicos que podiam desempenhar com muito maior eficácia a função atribuída aos «Thor» e «Jupiter» (2).

★

O ano de 1959 pode marcar o fim deste primeiro período do estudo dos problemas políticos e estratégicos levantados no seio da NATO pela existência das armas nucleares porque, a partir desse momento, verifica-se que os problemas

---

(1) *The Times* (London), 25 de Fevereiro de 1958, p. 8.

(2) Em 1963, o alcance dos mísseis Polaris não era superior ao dos mísseis Thor ou Júpiter. Com efeito, o Polaris A-1, operacional desde 1960, tinha um alcance de 2200 km apenas e o alcance do Polaris A-2, que começou a ser operacional em 1963, era de 2800 km. Todavia, a mobilidade e a invulnerabilidade dos submarinos atómicos tinham um interesse maior que o alcance, pois os submarinos que foram afectados pelo Governo americano à defesa exclusiva da NATO em substituição dos Thor e Júpiter navegavam no Mediterrâneo e podiam, lançar os mísseis da proximidade do território soviético.

tomaram uma orientação mais bem definida que originou a controvérsia nuclear a que Raymond Aron chamou «o grande debate». Esta nova orientação é devida a quatro factos essenciais que, tanto no âmbito do nosso estudo em especial, como no domínio das relações internacionais em geral, tiveram repercussões de grande interesse.

O primeiro destes factos é o fim da reconstrução da Europa Ocidental. Com efeito, catorze anos após o termo do segundo conflito mundial e mercê do auxílio económico e financeiro substancial do seu poderoso aliado norte-americano, os países europeus desvastados pela guerra conseguiram levantar-se das suas ruínas e conhecer uma nova era de prosperidade. A penúria de dólares, que se julgava inelutável, tinha desaparecido; o problema da recuperação do próprio comércio intra-europeu tinha sido resolvido, principalmente através de uma maior liberalização; e, por fim, a convertibilidade externa das moedas dos países europeus tinha sido restabelecida. No domínio das relações económicas internacionais, dois factos traduziram a nova situação económica e financeira verificada na Europa Ocidental: a extinção da União Europeia de Pagamentos, substituída, em 1958, pelo Acordo Monetário Europeu, e a transformação da OECE na OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico), da qual faziam parte os Estados Unidos e o Canadá. No domínio das relações políticas internacionais, a reconstrução dos países europeus dava-lhes a possibilidade de actuar com maior independência e de seguir uma política nacional própria, o que havia de se verificar mais tarde em detrimento das relações entre a América e a Europa. Com efeito, os estados europeus estavam muito menos dispostos a aceitar sem discutir a subordinação aos Estados Unidos nas questões relativas à defesa uma vez que já não precisavam da ajuda económica americana.

O segundo facto era a vulnerabilidade do território americano às armas nucleares soviéticas. Já, em 1956, houve quem tivesse realçado que, a despeito dos compromissos tomados pelo Presidente Eisenhower, a crise do Suez tornara muito menos certa a garantia americana de defender com armas nucleares os aliados europeus. Essa crise teve por efeito demonstrar aos aliados, e sobretudo à Grã-Bretanha e à França [1], que não podiam contar sempre com o apoio dos Estados Unidos para defender interesses que eles consideravam importantes para si. Este argumento veio a ser reforçado no ano seguinte pela notícia de que a União Soviética possuía mísseis balísticos intercontinentais capazes de transportar cargas nucleares. Como já vimos, este facto tornava inaceitáveis para os Estados Unidos as consequências da estratégia da dissuasão máxima, se tivesse de ser aplicada. A evolução das técnicas do armamento na União Soviética impunha uma revisão das concepções americanas com relação à defesa da Europa Ocidental. Em 1959,

---

[1] Pode considerar-se que a crise do Suez constituiu uma etapa importante na determinação da França de possuir a sua própria força nuclear de dissuasão.

Christian Herter, o sucessor de Foster Dulles no Departamento de Estado, reconhecendo a necessidade de elaborar uma nova política, declarou que não se podia imaginar que o Presidente dos Estados Unidos empregasse as armas nucleares a não ser em caso de ameaça directa contra o território dos Estados Unidos e para preservar os seus interesses vitais (¹). Ora, podia a protecção de um país estrangeiro, mesmo que fosse um aliado, ser de interesse vital para os Estados Unidos? O próprio general Maxwell Taylor, que desempenhou as funções de chefe de Estado-Maior do exército americano de 1955 a 1959, reconheceu as deficiências da estratégia da dissuasão máxima e opôs-se às concepções do Presidente Eisenhower (²).

O terceiro facto foi as eleições americanas de Novembro de 1960, que puseram um termo ao período da administração republicana dirigida por Eisenhower desde 1953. O candidato democrata que venceu nessas eleições, John F. Kennedy, tinha, como os seus conselheiros, concepções inovadoras no domínio da estratégia nuclear, que implicavam o abandono da estratégia da dissuasão máxima.

Por fim, um último facto que tem de ser considerado é a eleição, em 1958, do general De Gaulle à presidência da República Francesa. Em 1958, o problema principal que este tinha de enfrentar era essencialmente interno, pois tratava-se da guerra na Argélia. No entanto, o general De Gaulle interessava-se particularmente pela política externa e, muito cedo, teve a oportunidade de manifestar a sua principal preocupação neste domínio: elevar o prestígio da França no mundo mediante uma política que devia ser tão independente quanto possível. Além disso, «não é possível desconhecer ter sido o general De Gaulle quem corajosamente disse à América do Norte dever contar de novo com a Europa como um aliado seu igual, sem dúvida grato pelo auxílio recebido e disposto a aceitar a sua quota-parte nos riscos escolhidos em comum, mas só nesses» (³). Esta atitude era, porém, dificilmente compatível com a situação de subordinação da França aos Estados Unidos na NATO e acabou por conduzir a um antiamericanismo que constitui uma das causas, e não a mínima, da deterioração das relações internacionais no seio da Aliança Atlântica.

(Continua)

(¹) Na sua célebre declaração proferida perante o Senado norte-americano, o Secretário de Estado disse: «não posso conceber que o Presidente dos Estados Unidos nos empenhe numa guerra nuclear total se os factos não nos demonstrarem com clareza que nós próprios corremos o risco de ser devastados» (Raymond Aron, Ob. cit., págs. 235-236).

(²) No seu livro intitulado «The incertain Trumpet», publicado depois da sua demissão em 1959, o general Maxwell Taylor defende as opiniões da futura administração Kennedy considerando que um conflito aberto entre o Leste e o Oeste com o emprego exclusivo de armas convencionais pode ficar limitado, ao passo que com a utilização das armas nucleares ele pode generalizar-se. Por isso, a presença de forças clássicas consideráveis nos sectores centro e norte-europeus, da NATO, poderia desencorajar a União Soviética de atacar com forças convencionais, convencendo-a de que a resistência das forças aliadas poderia deter eficazmente toda a agressão.

(³) Carvalho, Henrique Martins de — *Política externa portuguesa relacionada com o Atlântico*, já cit., p. 689.